From the Bottom Up

90-06580/

Canadian Cataloguing in Publication Data

Main entry under title:

From the bottom up: the community economic-development approach: a statement

Issued also in French under title: La relance locale.
ISBN 0-660-13597-3
DSS cat. no. EC22-170/1990E

1. Economic development projects – Canada.
2. Regional economics.
3. Industry and state – Canada.
I. Economic Council of Canada. II. Title: The community economic-development approach.

HD3616.C32F76 1990 338.971 C90-098633-6

From the Bottom Up

The Community Economic-Development Approach

A Statement by the
Economic Council of Canada
1990

© Minister of Supply and Services Canada 1990

Available in Canada through

Associated Bookstores
and other booksellers

or by mail from

Canadian Government Publishing Centre
Supply and Services Canada
Ottawa, Canada K1A 0S9

Catalogue No. EC22-170/1990E
ISBN 0-660-13597-3

Contents

Members of the Economic Council of Canada vii

Foreword ix

1 Why Community Economic Development? 1

2 The Canadian Experience 5
Supply-Side Initiatives 5
Utilizing Idle Resources 5
Expanding the Resource Base 5
Increasing the Productivity of Local Factors 7
Demand-Side Initiatives 7
Responding to Market Opportunities 7
Business Ventures 7
Potential Contribution of Local-Development Activities 9
Market Information 9
Constraints 10
Evaluating Local-Development Activities 10
Suggestions for Communities 11

3 Policy Directions 12
Current Support 12
Focus in Government Funding 12
Government Funding and Community Commitment 16
Selection of Communities 16
Roles of Government 17
Summary 18

Research Team 19

Tables

1 Distribution of Community Futures Funds Expenditures, Budgetary Allocations, 1986-90 13
2 Summary of Provincial Programs for Community Development, 1988-89 13
3 Selected Federal and Provincial Programs of Support to Business 15

Charts

1 Index of Gross Provincial Product per Employed Person, by Region, 1966-89 1
2 Regional Unemployment Indexes in Canada, by Region, 1966-89 2
3 World Commodity Price Indexes, 1965-89 3

This Statement reflects the views of the Members of the Economic Council of Canada.

Members of the Economic Council of Canada

Judith Maxwell, Chairman
Caroline Pestieau, Deputy Chairman and Director
Harvey Lazar, Deputy Chairman and Director

Miller H. Ayre
President and Chief Executive Officer
Ayre's Limited
St. John's, Newfoundland

Diane Bellemare
Professor
Department of Economics
Université du Québec à Montréal
Montréal, Quebec

Jalynn H. Bennett
President
Jalynn H. Bennett Associates Limited
Toronto, Ontario

Alan A. Borger
President
Ladco Company Limited
Winnipeg, Manitoba

Peter M. Brophey
North York, Ontario

Dian Cohen
President
Dian Cohen Productions
Ayres Cliff, Quebec

Thomas J. Courchene
Director
School of Policy Studies
Queen's University
Kingston, Ontario

Léon Courville
Executive Vice-President
National Bank of Canada
Montréal, Quebec

Alix Granger
Vice President
Royal Bank of Canada
Dominion Securities Pemberton
Vancouver, British Columbia

Yves Guérard
President
Groupe Sobeco Inc.
Montréal, Quebec

Nancy R. Jackman
President
443472 Ontario Limited
(Investment Corporation)
Toronto, Ontario

Chester A. Johnson
Chairman and Chief Executive Officer
Western Pulp Inc.
Vancouver, British Columbia

William Mackness
Dean
Faculty of Management
University of Manitoba
Winnipeg, Manitoba

Marcel Pepin
Professor
École de Relations industrielles
Université de Montréal
Montréal, Quebec

Struan Robertson
Chairman
Central Guaranty Trust Company
Halifax, Nova Scotia

RIX ROGERS
President
Rix G. Rogers & Associates
Oakville, Ontario

BARTLETT B. ROMBOUGH
President and Chief Executive Officer
PanCanadian Petroleum Limited
Calgary, Alberta

KEN W. STICKLAND
President
KenAgra Management Services Ltd.
Edmonton, Alberta

MICHAEL A. SULLIVAN
Chartered Accountant
Summerside, Prince Edward Island

NORMAN E. WALE
Vice-President
Investor and Industry Relations
Canadian Pacific Limited
Montréal, Quebec

H. GRAHAM WILSON
Vice-President and Secretary
Dofasco Inc.
Hamilton, Ontario

Foreword

It is an unfortunate fact of life that individual communities can find themselves facing long-term economic stagnation a , in some instances, severe economic crisis. Key industries in the natural-resource sector in manufacturing, or in services, decline in size or are threatened with immediate closure. The impact of such adjustments is particularly acute in smaller, more isolated communities.

The problem of community economic decline exists in all provinces and regions of Canada and, for that matter, in all industrialized countries. It tends to be more prevalent in the "have-not" provinces and hence is a reflection of the broad regional imbalance in economic development in Canada. The uneven patterns of unemployment and income persist despite a long history of policy measures designed to eliminate them.

The Economic Council of Canada has, as a consequence, made numerous contributions to the debate on regional economic balance through its work in *Living Together*, *Newfoundland from Dependency to Self-Reliance*, and *Western Transition*. The Council has taken quite a different approach in this study. It has attempted to assess the Canadian experience with development at the community level. Federal and provincial governments are now spending roughly $230 million a year on support for community economic-development efforts, and there are indications that the amount is likely to grow. The questions that we have posed in this study are: What can such community-based efforts achieve? How can the public funds that support them be used to their best advantage?

The first stage of the research involved a number of case studies, which have been published over the past nine months in a series of Local Development Papers. The very existence of this information on real-life situations has obviously triggered much interest, as we have already reprinted nearly all of the case studies. It seems that community leaders need information about what other communities have done.

In our research program, we have encountered both enthusiasts and sceptics. The enthusiasts are convinced that local development is the solution to the problem of economic stagnation in depressed areas of the country, while the sceptics reject any device that involves government spending for such purposes. Our own assessment falls between those positions. We believe that communities *can* help themselves through local-development initiatives that promote entrepreneurship and help the community to respond to market opportunities. Since the communities are usually small and relatively isolated, they will need financial help from government along the way. We see the programs that support community economic development as a supplement to the larger-scale efforts to equalize economic opportunities across the country, not as a panacea for all economic adversity.

Tim O'Neill, president of the Atlantic Provinces Economic Council, was responsible for the assessment of the contribution of local community organizations to economic development and for the drafting of this Statement; Dal Brodhead, consultant, E. T. Jackson

Associates, was responsible for the preparation of the case studies. The Advisory Committee included a number of people with direct experience in community economic development, and others with experience in government programming on regional development. The committee was chaired patiently, and with many delightful Newfoundland insights, by Miller Ayre, a Council member. On behalf of the Council, I wish to thank all the participants for their hard work, advice, and support.

Judith Maxwell
Chairman

From the Bottom Up

READER'S NOTE

The reader should note that various conventional symbols similar to those used by Statistics Canada have been used in the tables:

. .	figures not available
–	nil or zero
p	preliminary figures.

Details may not add up to totals because of rounding.

1 Why Community Economic Development?

Canada has a rich tradition of community organizations. Farming, fishing, and forestry cooperatives have long defended their members' interests, and many communities have formed organizations to promote self-help and other social objectives. What is relatively new in this country is the use of community programs as tools for economic and business development. The purpose of this Statement is to examine the potential for using this new entrepreneurial branch of community development to deal with the continuing problem of economic stagnation in many regions of the country.

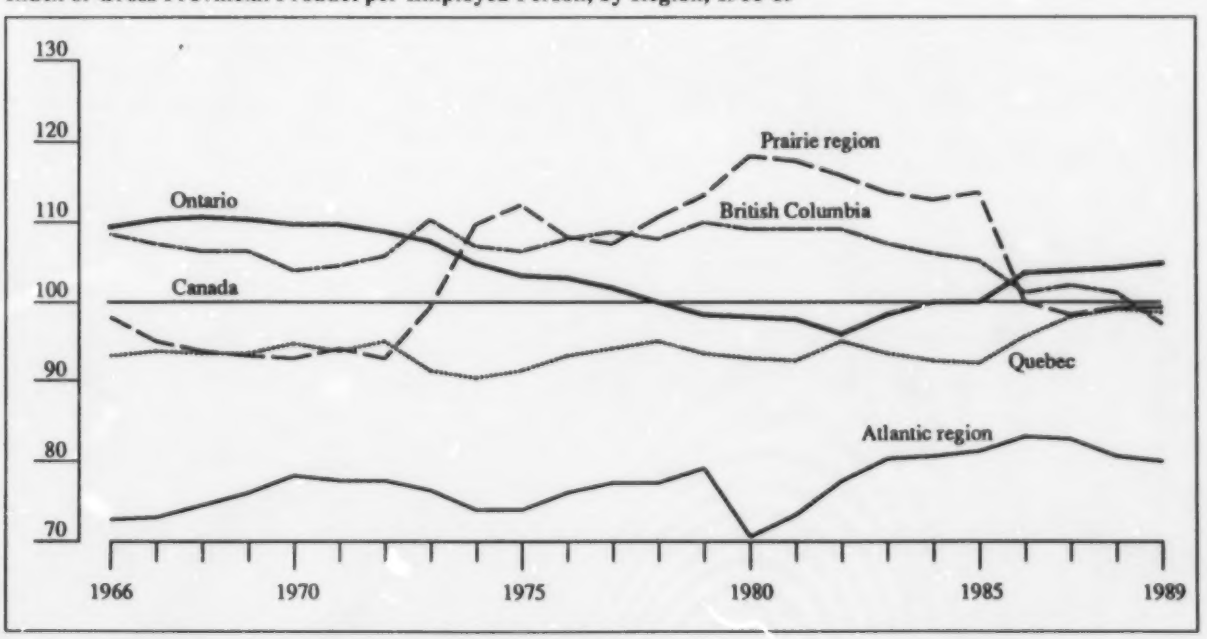
To explore this new branch of community economic development, the Council commissioned a series of studies of locally based initiatives across Canada (see box on page 6). It should be noted that these were not cost-benefit studies and that the researchers' primary task was to collect instructive evidence and to supplement it by drawing upon existing studies of community development in Canada and abroad. Because one criterion for selection was that the projects address community underdevelopment, the Council's studies do not represent all the approaches that have been tried; they do not include, for example, micro-businesses or self-employment initiatives and programs which have had notable successes in meeting social objectives. Nor do they include programs such as the YMCA's Youth Enterprise Centre Project which are principally directed to metropolitan areas. On the other hand, they do cover a wide variety of local-community challenges and responses. Certainly, they are representative of Canada's regional diversity, dealing with community activities all the way from Nanaimo, British Columbia, to St. Anthony's, Newfoundland.

The raison d'être of this study is the continuing pattern of economic stagnation particularly prevalent in the "have-not" provinces, where unemployment rates in some communities reach as high as 50 per cent. The opportunities available to people based in those communities for finding and keeping a steady job are much more limited than are those in more populous parts of the country.

Despite decades of intervention by government, these gaps in opportunity have not only persisted but, in many cases, widened. One way in which this can be measured is in terms of the per-capita income of Canadians in various provinces. (In expressing this in terms of gross provincial

Chart 1

Index of Gross Provincial Product per Employed Person, by Region, 1966-89



SOURCE Based on data from Statistics Canada and the Conference Board of Canada.

product by employed person, Chart 1 focuses on the level of output, and hence of income, per working person in each region. We prefer this to another widely used measure, gross provincial output per person, which is partly determined by differences in participation and unemployment rates.) As the chart shows, dramatic differences persist between regions. In Atlantic Canada – the most glaring example – per-capita income in the late 1980s was still barely 80 per cent of the Canadian average.

A similarly distressing picture exists when we turn to employment opportunity (Chart 2). Disparities between regions were about the same in the late 1980s as in the mid-1960s. In the Prairies, for example, unemployment rates, which had been consistently lower than those in Ontario for nearly 30 years, are now much higher. The gap between the rates for British Colombia and Ontario has persisted over the last two decades, with the exception of 1980-81. The gap between the Atlantic provinces and Ontario also widened in the 1980s.

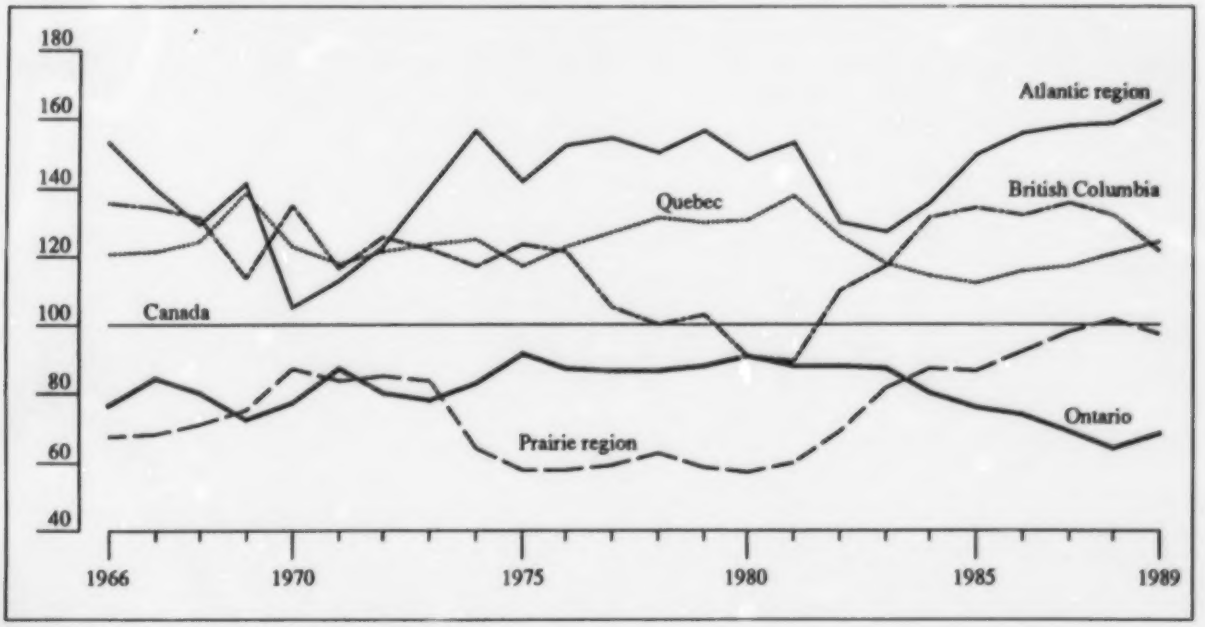
Many of the pockets of very high unemployment are in areas that depend on fishing, farming, mining, and forestry. These are truly Canada's "hewers of wood and drawers of water." Most of these depressed areas have been fighting a losing battle to maintain their economies in the context of declining relative commodity prices (Chart 3). As the real returns to resource production have fallen over the past three decades – despite short bursts of price optimism – employment growth has slowed down. Employment has actually declined in some areas, but despite the resulting increase in available manpower, the startup of new businesses has been limited. As explained in *Good Jobs, Bad Jobs*, the Council's recent Statement on employment in the service economy, almost all of the new job creation in Canada has been in service industries. However the dynamic, high-value-added services tend to cluster in urban settings, where most of their customers are to be found.

In short, Canada's unemployment problem is, in part, a problem of smaller and more remote communities whose resource base is depleted or diminished by weak prices. If they are to survive and to provide economic opportunities for their citizens, these communities need to mobilize new resources, to diversify their economic base. But many of them lack the skills needed for this diversification.

Governments have tried to change the situation, but the disparities and the stagnation remain. As a result, top-down, bureaucracy-driven plans for regional development have

Chart 2

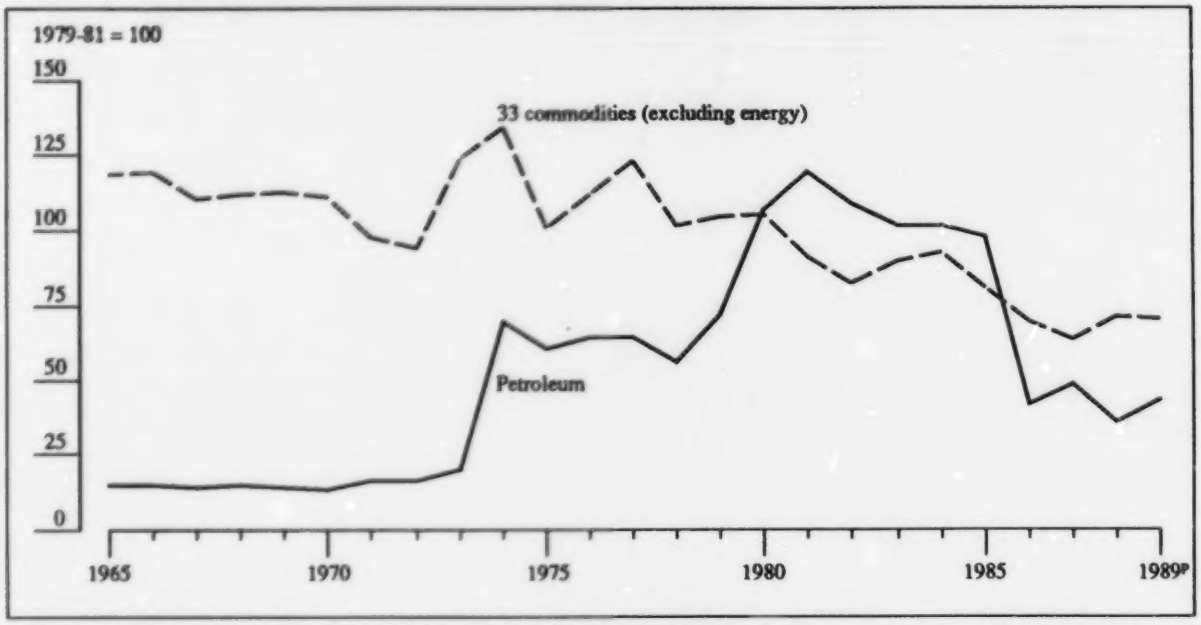
Regional Unemployment Indexes in Canada, 1966-89



SOURCE Statistics Canada, *The Labour Force*, Cat. 71-001.

Chart 3

World Commodity Price Indexes, 1965-89[1]



1 Relative commodity prices are defined as price indexes of commodity prices, as deflated by the G-5 manufacturing unit-value inflation index.
SOURCE World Bank, *Price Prospects for Major Primary Commodities, 1988-2000: Update* (first quarter 1990).

fallen into disrepute and policymakers know they need to consider new approaches.

One of the new approaches is community-based economic development. The term merits careful definition. In this context, a "local community" is a geographic area whose residents participate in interdependent economic, social, and political institutions and activities, and share a variety of public and private services. In metaphorical terms, this is "Main Street Canada." Local-community economic development means improvement of job opportunities, income levels, and other features of the economy, not only *on* Main Street but *by* Main Street.

Current development strategies are less likely to call on the public sector to pull levers from the centre, and more likely to be based on nondirective, decentralized approaches that depend increasingly upon private initiative. They are also likely to emphasize the cultivation of a climate friendly to entrepreneurship and less likely to involve governments in direct action.

All attempts to stimulate economic development – whether at the regional or the community level – assume that untapped business opportunities exist. The premise is that improvement is possible for some communities; that the reason many local economies are not performing well is that their human and physical resources are not being fully mobilized. The failure to ignite development does not demonstrate the absence of potential in these communities but, rather, a need for new mechanisms. It is now widely believed that community-initiated action may be precisely what is needed to remedy this situation. The 1980s have seen a multiplicity of entrepreneurial community ventures in North America and Western Europe, many of them documented by the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).

It must be recognized, however, that the groundwork has to be laid before Main Street becomes a road of opportunity. Smaller communities suffer from distinct handicaps in five main areas, and those handicaps must be addressed before these communities can realize their full economic potential. All five areas are more amenable to local-community remedies than to correction controlled from afar.

1 A key handicap for a number of smaller communities is their very high unemployment – in some cases, 50 per

cent of the working-age residents are without jobs. This is both a consequence of underdevelopment, or of the decline in a key industry, and an obstacle to the community's future economic growth. High unemployment erodes skills and entrepreneurial vigour, provokes migration of younger, better-educated people, and may lead to a decay in social amenities – all of which make the community a less attractive place for business than its resources would otherwise dictate.

This is not a problem which can be solved by normal macroeconomic policy tools used to increase aggregate demand and employment. Nor can the conventional array of programs for structural unemployment (labour market mismatches) deal with it adequately. The focused efforts of local-development action can help to control the waste of human potential and the associated, social costs of crime, poor health, and family stress.

2 The second handicap is a shortage of information, that most basic building block of modern economic development. The larger urban centres, with their financial institutions and market research organizations, with their colleges and universities, are both generators and "clearing houses" of the information that enables local enterprises to grasp new opportunities. A locally based development organization is capable of selecting efficiently the precise kinds of information that the community needs at any given time. And a local-development organization can create the small-town counterpart of the internal information networks that serve urban businesses.

3 Many smaller communities also suffer from a lack of the basic social services (such as health care, education and training, and housing) that most larger urban centres take for granted. It is true that, in Canada, such services are generally provided by the public sector. But there are communities in which they could usefully be supplemented by local initiatives, either through the mobilization of public support or through direct action. One example is the expansion of local health services that occurs when a community attracts a new medical practice. Another is the expansion of housing for senior citizens.

4 A fourth common deficiency is inadequate access to capital – a typical chicken-and-egg conundrum. Communities with stagnant or failing economies need the boost of new business developments. But potential entrepreneurs in such communities find it difficult to borrow at terms comparable with those available in large or growing communities. As a result, there are no new business startups; in some cases, the entrepreneurs depart for greener pastures; and stagnation is perpetuated.

We need to know more about the working of capital markets in Canada before we can propose a solution to this problem. Looking at the supply of capital, we know that firms in some localities find it more difficult to obtain equity financing and loans – and must pay higher interest rates – than firms elsewhere. What we do not know with any certainty is why this is so. For example, there are no conclusive studies determining whether Canadian lending institutions discriminate against firms on the basis of their location or whether the locational factor has a negative impact for more intrinsic and intractable reasons. Until these questions are answered, we will not know the extent to which this particular problem can be corrected through community-based action.

We also need to look at business startups from the demand side, which brings us back to the need for information. We believe that one reason why entrepreneurs in smaller and more remote communities do not find capital is that they lack the basic information needed to acquire it. Often, they do not understand how financial institutions work nor how to obtain credit, and they lack advice regarding the most cost-efficient way of using the funds they manage to obtain. Community-development initiatives clearly have a role to play in helping local business people overcome these obstacles.

5 The final handicap that could be countered, at least in part, by local-development action is cost disadvantage. Community-based economic-development efforts may have certain advantages over private commercial activities in this respect. For example, if a local-development organization (LDO) is given a mandate to aim for net community gain rather than a given profit margin, it may be able to operate with a lower rate of return on its investment than a private firm. LDOs (as we shall call them in the remainder of this Statement) may also, in some cases, benefit from unpaid voluntary labour and management help.

These five handicaps can be distilled into two basic categories – a lack of leadership skills and a lack of information on markets, resources, and access to capital. When we come to make our recommendations, we will refer to them as the human-resource and information infrastructure essential to economic development.

Before we turn to a description of the Canadian experience, two points need to be underlined. The first is that local-development approaches do not work economic magic: improvement is only possible where the potential for it exists. Second, the essential strategy of local-community development should be to make the market work. This does not mean that social goals should be abandoned or

downgraded. It means that they can be more effectively pursued in the context of sustained growth in the economy.

2 The Canadian Experience

Based on our study of nine locally based economic-development initiatives (see box on page 6) and on other work in this field, it is clear that, in Canada, such initiatives involve a wide range of activities. Broadly speaking, these can be divided into two categories. The first consists of measures on the supply side – the steps that communities take to enhance or expand local resources in an effort to improve their capacity for development. The second, the demand side, comprises measures that communities take to respond to market opportunities.

Our examination of these experiments in local development leads us to discuss ways of increasing their success rate, the constraints that they must face, and the difficulty of evaluating them. A number of suggestions are also made for communities contemplating such activities.

Supply-Side Initiatives

The measures undertaken to achieve local-community development on the supply side involve three basic kinds of activities:

- utilizing idle human and physical resources;
- expanding the community's resource base; and
- increasing the productivity of local resources.

Utilizing Idle Resources

One common goal of local economic-development efforts is to mobilize and more fully utilize human resources; communities pursue it in various ways. For most of these initiatives, job creation for unemployed people is an objective, at least implicitly. In some instances, the objective of job creation is combined with other goals, such as training and enhancing worker motivation. We have looked at two such cases.

One was the Human Resources Development Association (HRDA) of Halifax, established in 1978 to provide long-term employment and training opportunities to welfare recipients. A survey of former trainees indicated that individuals working in HRDA'S operating divisions did have a real opportunity to develop general skills and work habits.

Headstart Employment Corporation (HEC), a non-profit corporation that has operated in Saskatchewan from 1978 to 1988, also helped long-term unemployed residents to re-enter the labour force by combining training and job creation. A follow-up survey of trainees and an assessment of the program both show positive results.

Another valid goal for community development is utilization of idle physical resources. In our studies, we found several examples of communities turning idle assets to productive use. One example is the Kitsaki Development Corporation (KDC) of Saskatchewan, which – in addition to successful development work in other areas – turned an abandoned smokehouse into a productive business. Another example is JAL, a community-development cooperative in eastern Quebec, active in forestry and agriculture. JAL's infrastructure includes a building procured from a bankrupt company. The cooperative also regrouped small wood lots to achieve economies of scale and was able to diversify into new agricultural activities, including potato production.

Expanding the Resource Base

Action under this heading falls into three general classes: the generation of new infrastructure (including institutional infrastructure); direct business investment; and increasing the supply of financial capital available to the community. Of these three goals, the third is the most common in Canadian community-development efforts, and we focus on it here.

LDOs have expanded the financial resources available to their communities in various ways. One approach has been to reduce the cost of capital available to local businesses. Commonly, this has been done by community loan funds (CLFs), which make short-term, small-scale loans (usually of less than $50,000) at lower-than-market rates. Eligible borrowers include community enterprises, cooperatives, worker-owned businesses, and low-income projects. Examples of active CLFs include the Third Avenue Resource Centre in Montreal, which helps enterprises started by low-income residents; and the Toronto-based Canadian Alternative Investment Cooperative, which earmarks part of its $2 million in assets for cooperatives and housing projects. Other examples are First Fund (Sudbury) and the Fellowship Fund (Waterloo), both of which offer loans to residents of their communities at attractive conditions. Most CLFs also enhance the usefulness of their loans

Characteristics of Major Local-Development Activities Studied by the Economic Council

	Reason for initiation	Initiators	Government funding	Objective
			(Thousands of dollars)	
Colville Investment Corporation	Perception of stagnation	Provincial and federal governments	1,270/7 yrs[1]	Financial services
Eagle River Credit Union	Economic crisis	Local residents	13/1 yr[2]	Financial services
East Central Economic Development Agreement	Pro-active initiative	Local residents	19/1 yr[3]	Economic development
Fund for Rural Economic Development Agreement	Perception of stagnation	Provincial and federal governments	85,100/10 yrs[1]	Social and economic development
Great Northern Peninsula Development Corporation	Perception of stagnation	Six local development associations	673/3 yrs[2]	Economic development
Human Resources Development Association	Pro-active initiative	Municipal government and local residents	870/3 yrs[3]	Human resources
Kitsaki Development Corporation	Perception of stagnation	Local Indian band	..	Economic development
West Prince Industrial Commission	Early government involvement	Provincial government	66/1 yr[2]	Economic development
YUKON 2000	Economic crisis	Territorial government	..	Social and economic development

1 Federal government.
2 Federal and provincial governments.
3 All levels of governments.
SOURCE Based on Economic Council of Canada, *Local Development Paper Series*.

by providing counselling and money-management services to borrowers.

Some communities have shown that they can strengthen the local capital base by pooling government funds and local capital. This enables them to make loans to local businesses, thus enabling the latter to tap into other sources of capital that would otherwise be out of reach. One successful practitioner of this approach is the Colville Investment Corporation (CIC) of Nanaimo, which has been operating since 1980. As the financial arm of the Nanaimo Community Employment Advisory Society, CIC has made loans totalling over $2 million to about 150 small businesses. This has provided leverage for an additional $6.5 million from banks and credit unions.

Finally, some LDOs have reinforced the financial base of small communities by providing basic financial services where they were previously scarce or not available at all. Our studies covered a particularly good example of this approach in the small community of Eagle River in Newfoundland.

In 1978, a chartered bank opened for business in L'Anse-au-Loup, in southern Labrador, serving customers in the surrounding Eagle River district. This ended, or seemed to end, an era in which dog-eared cheques covered with multiple signatures were a common medium of exchange. Six years later, however, the bank decided to close its branch because it was not viable. The community responded by establishing a credit union that effectively filled the gap; at the time of writing, this local financial institution is making money and contemplating an expansion of its activities.

Increasing the Productivity of Local Factors

The evidence is that LDOs can improve the economic productivity of local resources – human and otherwise – in various ways and, in so doing, enhance their ability to compete in external markets.

On the human-resource side, some communities have conducted training and development programs to improve labour productivity. As mentioned earlier, LDOs are often able to improve their overall productivity – or to lower their operating costs – because they have access to unpaid labour inputs in the form of volunteer workers at every level. Nanaimo's CIC estimates the value of volunteer help from 1981 to 1987 at $391,000. In Nova Scotia, New Dawn Enterprises has received volunteer services worth over $100,000, in its estimation.

Improved productivity often results from the adoption of better management techniques. Both the Kitsaki Development Corporation and the West Prince Industrial Commission (WPIC) of Prince Edward Island brought in outside managerial expertise to design and implement local-development strategies, and both organizations appear to have benefited.

Other productivity gains have been achieved through the local adoption of new technology. Two of the Council's case studies deal with LDOs that imported new technology and new production ideas into their communities, and used them to develop new markets. One example is the Kitsaki Development Corporation: through the use of high-technology West German package equipment, it was able to open up a market in Japan for its beef-jerky product line. In Prince Edward Island, the West Prince Industrial Commission has spun off a company called Westech Agriculture Ltd., which uses tissue-culture technology to produce disease-free crops for local consumption and for export. Westech is currently exporting disease-free strawberry plants to the United States and Spain.

Demand-Side Initiatives

We turn now to the role of the LDO on the "demand" side of local economic development – specifically, its role in responding to market forces and relating them to local capacity. The LDO can perform two main roles in this area.

Responding to Market Opportunities

When the spur to community-based action is economic hardship, the first requirement is usually mobilization of the community in the common cause of revitalization. One important aspect of work in this phase is the establishment of realistic expectations in the community about both the status quo and the future – through the analysis and dissemination of information, for example. More basically, it may mean morale-building in the aftermath of economic calamity – convincing people that the survival and revitalization of their community are indeed possible.

There are also examples of LDOs going beyond those initial phases of mobilization and morale-building. New Dawn Enterprises, for example, has provided consulting services to local firms and organizations, as well as to community groups in other provinces. The organization has conducted market studies and community assessments, provided counsel on management techniques for community-development organizations, and disseminated information about government programs. Both the West Prince Industrial Commission and Nova Scotia's Annapolis Ventures Corporation have conducted marketing studies for their own ventures and also for those of private firms in their communities.

The processes used by LDOs to mobilize the community can encourage greater entrepreneurial activity by changing people's perceptions of investment prospects or by changing their social and cultural attitudes towards entrepreneurial activity. When community groups start up their own commercial ventures, they provide a role model for private investors and can spur them to invest more.

Business Ventures

Community organizations that operate direct business ventures are often referred to as community-development corporations (CDCs), and we have used the term generically in this Statement to describe organizations engaged in this kind of activity.

In most respects, the typical CDC functions like a privately owned business: it plans and implements investment

strategies; it manages day-to-day operations; it determines production and employment levels; and it does what needs to be done to stay competitive – for example, by introducing new techniques and new technology.

CDC ventures usually have two purposes: to provide the community with a lever for implementation of its economic-development strategy; and to earn revenues for the parent LDO and thus make it more self-supporting.

Community groups going into business are as much involved in innovation and risk-taking as private organizations: and they are as much subject to failure as the latter. Thus the record in Canada has had its share of failures. But they have been accompanied by a significant number of success stories. The evidence is that LDOs can function well as entrepreneurial organizations, able to identify and exploit business opportunities. And in many cases, they have enjoyed a competitive edge, based on their intimate knowledge of the locality and region. Summary information on some Canadian CDCs is provided in the box and supplemented in the following paragraphs.

a) The Great Northern Peninsula Development Corporation of Newfoundland has formed a consortium with local sawmills to supply wood chips to Newfoundland Hydro at Roddickton; deliveries began in late 1989.

b) HRDA of Halifax, Nova Scotia, operates a profit-making arm, HRDA Enterprises Ltd., which manages six businesses in the Halifax area. HRDA Enterprises has made a small profit in each year since 1986, and this has made it possible to reduce public funding to HRDA.

c) The West Prince Industrial Commission of Prince Edward Island has gradually increased its business activity

Canadian Community-Development Corporations Examined by the Economic Council

	Commercial ventures				
	Ventures[1]	Joint ventures	Sectors involved	Type of market	Population served[2]
Great Northern Peninsula Development Corporation, Newfoundland	1	1	1	Regional	122,018
Human Resources Development Association, Nova Scotia	6	–	5	Local	295,990
West Prince Industrial Commission, Prince Edward Island	6	–	5	Local, regional	33,500
East Central Economic Development Association, Alberta	9[3]	–	3	Local, regional	682,755
Kitsaki Development Corporation, Saskatchewan	7	4	5	Local, international	204,465
New Dawn Enterprises, Nova Scotia	5	–	4	Local, regional	175,000

1 Ventures in existence at any given time during the life of the CDC.
2 The population of the nearest metropolitan area or major urban area, plus the population of the survey area, 1986.
3 Including eight local-development cooperatives set up by the ECEDA, most of which were involved in residential and commercial housing.
SOURCE Based on Economic Council of Canada, *Local Development Paper Series*; and Statistics Canada, *Canada Year Book*, 1990.

and is now involved in six for-profit ventures, ranging from tourism and housing to manufacturing and biotechnology; as of mid-1988, the consortium controlled assets of $1.8 million through a number of subsidiaries and joint ventures that employ close to 200 people.

d) Saskatchewan's Kitsaki Development Corporation has focused on profitable ventures to increase local employment and to help the local community of La Ronge achieve a measure of economic self-sufficiency. KDC currently operates seven business ventures. Most are either making money or breaking even. A total of 92 people are employed.

e) The East Central Economic Development Association (ECEDA) of Drumheller, Alberta, initially decided to establish local-development cooperatives and then secured government funding for infrastructure development. ECEDA later became involved in residential housing and the provision of commercial infrastructure, acquired industrial land, and promoted industrial development. It failed in an attempt to launch a venture-capital division.

f) New Dawn Enterprises (NDE) of Cape Breton, Nova Scotia, is one of the most successful CDCs operating in Canada. Over the years, it has been involved in commercial and social ventures ranging from the establishment of dental clinics and the construction and management of housing to the operating of a community centre. By 1985, NDE had five operating divisions and assets of almost $10 million. It has been estimated that between 1973 to 1980, New Dawn directly injected more than $4 million into the local economy (including about $1.5 million on construction projects) and created the equivalent of 80 full-time jobs.

A review of the track record of the CDCs contacted in the context of our studies shows that success is more common among those which have chosen to invest in several sectors rather than in only one or two – a strategy that has made them less vulnerable to market changes.

Potential Contribution of Local-Development Activities

Our studies suggest, in short, that community-based economic-development action can, in the right circumstances, be an effective approach. It can improve labour resources; it can be instrumental in introducing new technology; and it can make the community more responsive to external market opportunities. It is able, as the record shows, to operate commercial enterprises effectively.

It is in these types of entrepreneurial activities that local economic-development efforts are innovating in the use of a community-based approach to deal with stagnation. This also means that governments have to look afresh at how and whether they should support the use of this tool – an issue that will be dealt with in Section 3.

LDOs need to select their targets carefully. In Canada and elsewhere, LDOs have devoted considerable effort to increasing the availability – and to lowering the costs – of the financial capital that their communities need for development. We believe that while this approach makes sense in some cases, in general the potential benefits are limited; thus it would be more productive to concentrate on improving the information infrastructure. Many local firms, particularly the new entrepreneurs who are so crucial to community development, are not finding capital because they do not know where the sources are or how to use them. LDOs can overcome this obstacle by providing the necessary information and counselling services.

Although supply-side measures can result in improvements, success in community economic development also depends on effective action on the demand side – on the steps that communities take to discover and grasp market opportunities. Two types of activity of this kind, which are still relatively new to community development in Canada but appear to hold promise, are "information-brokering" and community promotion.

Market Information

The range of information that firms can put to productive use – about markets, production, technologies, funding sources, and other matters – is virtually infinite. The challenge is to reach selectively and efficiently into this pool and to extract, sort, and transfer information relevant to the needs of a specific firm in a specific community. The fact that an LDO usually represents a cross-section of community interests and backgrounds makes it, structurally, the kind of organization that can best perform this function.

LDOs can meet market information needs either by taking the initiative in supplying information or by responding to requests for information. The latter mode entails maintaining up-to-date files and data bases on government departments and programs that monitor market opportunities, on publications that provide reliable information, and on information networks available to business.

An example of this type of service is the Canada Opportunities Information Network (COIN), run by the Canadian Chamber of Commerce, essentially as matchmaker between borrowers and lenders. In communities where this type of

activity is carried out by industrial commissioners or contracted from local consulting firms, the LDO's role would be to integrate and supplement the work of these agencies. In either approach, the goal is to reduce the costs to local businesses of collecting and sorting information for themselves.

The second major new area for local economic-development efforts is the promotion of the community to outside buyers of locally produced goods and services and to potential incoming investors in the community's business sector. While these promotion activities have traditionally been undertaken by local industrial commissions, LDOs can often increase the effectiveness of these commissions.

Constraints

Local-development efforts face two kinds of constraints – those which are associated with the unique characteristics typical of any stagnating community, and those which are specifically associated with LDOs.

For example, if the existing community economic base in one-industry towns depends on a depletable resource (such as oil or minerals) or on a renewable one (such as fisheries or forestry) where yields cannot be sustained, the prospects for revitalization are obviously poorer than in communities with a more diverse local economy. The future is even bleaker if the community is very small and isolated.

Another problem for smaller communities is the fact that the dynamic and fast-growing service industries tend to concentrate disproportionately in larger urban areas. The capabilities of modern telecommunications systems are not generating enough locational flexibility to offset this gravitational pull. If that pattern continues, smaller and more remote communities will not share significantly in the growth of the dynamic services sector.

Finally, the younger workers with the best training and education will be drawn to larger urban centres by the availability of a greater number and diversity of job opportunities, and social, cultural, and recreational amenities. The resulting out-migration will deplete the human-resource base of the smaller communities.

The constraints that are specifically associated with LDOs include a lack of financing for their operations, shortages of qualified staff, the potential for conflict with local business, and the difficulty of setting priorities among competing developmental objectives.

The funding problem of LDOs is quite likely to be inherent to any community struggling with economic stagnation, thus confronting the strategists of community economic development with a dilemma. If they take the obvious route – appealing for government funding – they run the risk of compromising local control, which is one of the most important advantages of the local-development approach. This is a particularly important factor in cases where the objectives of the LDO are likely to differ from those of the government program that provides the funding.

The case histories of successful community efforts show that the successes of LDOs are often attributable to a very limited number of key individuals – in some cases, one individual – with exceptional energy, talents for innovation, and technical skills. The scarcity of such people in any community, but particularly in those depleted by an ongoing "brain drain," is another formidable constraint. And finding the right people through recruitment outside the community is usually very difficult.

The issue of competition with local private businesses must be addressed successfully by the LDO if it is to enlist community support in general, and business support in particular. It is a matter of paying close attention to the local business context in the selection of ventures. Our studies indicate that an LDO is more likely to encounter resentment when it ventures into services (housing, minor repairs, consulting and financial services, for example) or production (bakeries, sawmills or lumber yards, for example) already offered by local firms. Companies operating in such areas are usually small-scale operations that already face stiff competition.

Our research suggests that because of the potential for conflict between social and economic objectives, many Canadian LDOs find it very difficult to establish and maintain priorities. For example, New Dawn Enterprises has had to deal with differences between committee members mainly concerned with the social role of the organization and those mainly concerned with the survival of its business ventures. Another example of this kind of conflict can be found in the experience of the Human Resources Development Association of Halifax, which recently reduced the number of "target group" employees in order to improve the financial bottom line, thereby deflecting the association from its original social purpose.

Evaluating Local-Development Activities

As tools designed primarily for the economic development of lagging areas, community-based efforts in Canada

are still at the testing stage. As a consequence, there has been no systematic inventory-taking of LDOs throughout the country, let alone any consistent evaluation of their performance.

That is a problem both for community-development leaders and for the funding programs that support their initiatives. The leaders would like to profit from the experience of others, and the program managers need to learn more about the results achieved in different situations where funding has been provided. Unfortunately, in attempting to resolve this problem, we confront another challenge. While it is important to have this information about the activities and achievements of LDOs, the very process of acquiring it – the setting-up of detailed reporting and accounting procedures – may negate a crucial advantage of the community organization – i.e., its ability to manoeuvre rapidly because it is unencumbered by paper burden and red tape. We return to this question in the policy section.

For both parties, evaluation and, in particular, the criteria used for measuring success raise certain crucial issues, which will be examined in a report by the Atlantic Provinces Economic Council. We offer some summary observations on this question in the following paragraphs since our work has taught us that some community-development practitioners are reluctant to undertake systematic economic evaluations of LDO activities, while many others do not have the necessary information to do so.

The first step in any evaluation is to define objectives accurately and then to determine performance indicators against which progress towards these objectives can be measured.

Since in our view the basic objective of local initiatives is economic development, goals defined in terms of increasing economic welfare are the most relevant.

Once the objectives and the indicators have been defined, the next step is evaluation itself – the interpretation of the results achieved. If the indicators show positive change, then one needs to know whether the changes are incremental or redistributive – whether the community has emerged with new cards to play or is simply holding a reshuffled deck.

The incrementality-*vs*-redistribution issue is relevant to any set of objectives and indicators. For example, if employment growth is an objective and we find that an LDO initiative has increased employment at the expense of jobs in existing local businesses, we have to conclude that there are no incremental or net employment benefits from the initiative.

Evaluations should not be so elaborate and ambitious that they hamper or even overwhelm the activities of the community organization. But within those limits, every effort should be made to take account of the adjustments that the project triggers. And there should be an attempt to register impacts beyond the town limits: a project that is incremental from the point of view of the local community may not appear to be so when its effects on neighbouring communities are taken into account.

Finally, there is the question of deciding which cause produced what effect. If the indicators show incremental improvement, how much of that improvement can be attributed to the community activity under consideration? The question will seldom be academic, since other actions and influences will probably have played a part in the adjustments that have occurred.

Suggestions for Communities

Our studies suggest that, although the local approach to economic development is not the answer to every problem of underdevelopment in every community or region, there are many situations in Canada in which it can make a real difference. Here, we set out the main lessons for communities that flow from our research program. Ours is a fairly general list that should help communities achieve a higher success rate on future economic-development initiatives.

1 Communities, either through the municipal government or through a local group such as an LDO, should *give a high priority to building human-resource and information infrastructures to support private initiatives*. Some deprived communities, remote settlements, and urban pockets of poverty have stagnant economies because they lack the social and economic services needed to sustain development. This basic problem of a weak institutional infrastructure must be addressed first of all: a strong local economy, friendly to business growth, cannot exist without it.

2 Local-development activities will have a greater impact if they *respond to market opportunities more than has traditionally been the case*. Some of the most successful local initiatives have been characterized by openness and adaptability towards changes taking place in the marketplace – local, national, or international. Yet many communities have shown a tendency to favour the "supply-side" approach, as in the case of local groups attempting to set themselves up as financial intermediaries rather than looking for better ways to gain access to existing sources of funds.

3 *Pursue a diversified array of projects to increase the stability and sustainability of the overall development effort.*

Some community-development initiatives have failed because they put all their eggs in one basket – a dangerous approach for communities in which, by definition, the economic environment is harsh and resources are scarce. The plight of many single-industry communities hit by resource declines or market slumps underlines the need to seek market opportunities to diversify their activities.

4 *Promote a strong local private sector, particularly through the nurturing of new small businesses.* This is an essential element of any sound strategy of economic diversification and community development. Communities, through their local governments or their development organizations, have an important role to play in fostering entrepreneurship. Thus LDOs engaged in commercial activities should avoid conflict with the local private sector by looking first for joint-venture opportunities and by concentrating on goods or services that are not being produced in the community.

5 *Beware of overstretching LDO managers/leaders and develop a support system that includes specific training, leave of absences, and provision for staff backup.* Some local-development organizations are not contributing to development as fully as they could because they are understaffed – a condition that can lead before long to "burnout" and loss of motivation. Another common human-resource problem is lack of managerial skill and experience.

6 *Undertake regular evaluations and, to the extent that resources allow, participate in national data-gathering activities.* Community-development organizations have an interest in promoting knowledge and assessment of their own activities and of those of similar bodies. Adopting objectives whose attainment can be measured and establishing simple but regular performance evaluations will increase both internal and external support.

3 Policy Directions

Having documented the positive contribution that local economic-development activities can make to relieving economic stagnation, we turn now to the role that governments can effectively play in supporting this approach. In Canada, over the past few years, both the federal government and the provinces have been providing support for community economic-development efforts.

In proposing some broad policy directions for assistance to LDOs, two general themes underlie our recommendations. First, we are not advocating an increase in expenditures, but rather a more effective use of the funds that are currently available. Second, our recommendations involve adjustments in the principles that determine how government support is provided and delivered. We begin by summarizing current programs of support for community economic development.

Current Support

At present, the federal government operates one program specifically designed to address the development problems of local communities. This is the Community Futures (CF) program, introduced by the government in 1986 as one of six components of the Canadian Jobs Strategy. The program targets non-metropolitan communities hit by mass layoffs and plant closures, as well as communities facing chronic unemployment and economic decline. By the end of March 1989, more than 200 communities had been selected for assistance.

As Table 1 indicates, spending under the CF program has increased steadily since its inception – from $64 million in 1986-87 to a projected $143 million in 1989-90. With reallocation of some unemployment insurance transfers to the program, spending is expected to reach $173 million in 1990-91.

In addition to this federal effort, most provincial governments directly support community economic-development activities. There are wide variations in the extent of their involvement and in the delivery mechanisms. Some provinces administer their community-development programs through departments of rural and/or northern development, while others do so through departments of economic or industrial development. Table 2 provides a broad picture of provincial activity in these fields, listing programs under two categories: those which help communities to build development capacity or infrastructure, and those which support specific projects.

Total spending under the 21 programs examined was close to $90 million in 1988-89. Quebec, Ontario, and Manitoba led the provinces in levels of financial support.

Focus in Government Funding

This section concerns priorities and areas of emphasis. Assuming that community economic development should have public support, which types of activities should be assisted?

Table 1

Distribution of Community Futures Funds Expenditures, Budgetary Allocations, 1986-90

	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90
		(Thousands of dollars)		
Community Futures Committee	1,347	6,742	9,065	12,294
Business Development Centre	1,311	33,132	63,050	68,130
Relocation	3	2,138	1,643	2,061
Self-Employment Incentive	15	2,049	10,114	24,996
Community Initiatives Fund	–	5,038	22,697	21,358
Direct purchase of training	1,222	2,324	8,692	13,309
Carry-overs (LEAD, ILAP, etc.)	60,219	19,844	2,503	1,285
Total	64,117	71,267	117,764	143,433

SOURCE Prepared by Employment and Immigration Canada, Community Futures Approval Processing and Control Group, November 1989.

Table 2

Summary of Provincial Programs for Community Development, 1988-89

	Total programs	Funding structures	Funding initiatives	Spending estimates 1988-89
				(Thousands of dollars)
Newfoundland and Labrador	4	2	2	4,831
Prince Edward Island	2	–	2	1,335
Nova Scotia	3	2	1	6,026
New Brunswick	–[1]	–	–	–
Quebec	1	–	1	34,200
Ontario	2	2	–	20,853
Manitoba	3	2	1	9,180[2]
Saskatchewan	3	2	1	588[3]
Alberta	2	1	1	5,631
British Columbia	1	1	–	2,000

1 While there is currently no community-development program as such in New Brunswick, the province does have a system of *Regional Economic Development Commissions*, which offer advisory services to enterprises and act as liaison between the government and the private sector. Funding for these commissions is under the responsibility of the Regional Development program of the Department of Commerce and Technology. The 1988-89 program budget amounted to $454,200, of which $26,100 was devoted to contributions and grants.

2 Excludes assistance from Communities Economic Development Fund for which data were not available at the time of publication.

3 Starting in 1990-91, the Rural Capital Grants program will be allocating $25 million over the next six years.

SOURCE Based on provincial budget estimates.

As we have observed, there are two general areas of activity in which communities can pursue the goals of local development. One is the creation of the human-resource and information infrastructure that promotes growth. The other is direct commercial activity by LDOs. There are also, broadly speaking, two main sources of financing: funds designated by federal and provincial governments for the support of local-community development per se; and the various programs of assistance that exist in Canada to support commercial ventures.

The Council believes that general public funding for community development should be applied to the first area – to the building-up of the human-resource and information

infrastructure needed to allow development to occur. This means support for, among other things, the establishment of community organizations, the training of people, and the setting-up of information networks.

It would be difficult to exaggerate the importance of this aspect of community development. Smaller communities are often critically short of common-use services, such as business consulting and counselling, and systems for information transfers. This type of infrastructure is as vital to development at the end of the 20th century as railroads were at the end of the last century. And like elements of physical infrastructure – water and sewer systems, wharfs and highways – not only does the human-resource and information infrastructure help to sustain current economic activity; it also enhances prospects for future development. Examples of the types of instruments for which local communities might seek government assistance are provided in the box.

Several arguments are put forward by those who believe that government support should be concentrated on capacity-building within the community – i.e., on infrastructure – rather than on direct assistance to businesses. One of these arguments is that favouring capacity-building is consistent with the desire of local communities to take charge of their own development destinies. It is also compatible with the direction of public policy in many countries towards a greater share of private-sector activity in economic development. A second argument is that government support to capacity-building is, or can be, a one-time, nonrecurring commitment. A third is that there are many other public and private sources of funding for the business ventures undertaken once an LDO is in place. There is therefore no reason to give special preference to these activities by creating specific government support programs for such ventures.

Illustrative List of Human-Resource and Information Infrastructures

Local-development organizations

Formulation of strategies for community development

Consulting and business counselling services

Information-gathering services:
- Local business needs; sources of financing; potential business prospects; local labour-market inventory; market surveys

Labour- and management-training programs

Financial instruments/institutions:
- Revolving loan funds; new financial intermediaries; venture capital funds

There is an opposing view. Those who favour government support for commercial community ventures argue that the line dividing this kind of commercial activity from the creation of human-resource and information infrastructure is not as clearly drawn as it may appear. A successful commercial venture, whoever sponsors it, improves the local business environment and, in that sense, plays an infrastructural role. The line becomes even thinner when the local venture consists of setting up programs or institutions that improve the access of local entrepreneurs to capital and to financial services.

Allowing for the possibility of such overlaps and for criteria flexible enough to accommodate them, the Council nevertheless believes that direct commercial ventures by LDOs should not be funded through the medium of government programs designed to support local-community economic development. Rather, they should be helped through the use of existing programs of assistance for business.

It must be noted, however, that this position assumes that funding for ventures of this kind is accessible to LDOs from such programs. Certainly there is no lack of such channels. As Table 3 indicates, they include programs of federal regional-development agencies (such as the Atlantic Canada Opportunities Agency and the Western Diversification Office), programs operated by the federal department of Industry, Science and Technology, and a range of programs conducted by the provinces.

But this does not end the debate. Although these funds are available, people familiar with the situation argue that, for a variety of reasons, many communities find it difficult to tap into them. A limited survey of federal and provincial business-assistance programs reveals that there is some substance to this complaint.

Table 3 shows that LDO-sponsored projects, as opposed to private ventures, are eligible for support in only five of the 12 programs. Furthermore, only one of the five, ACOA's Action program, actually gave any funding support to LDOs in fiscal year 1988-89. According to managers of the other four, no assistance was given to LDOs because none was requested.

Table 3

Selected Federal and Provincial Programs of Support to Business

	Assistance 1988-89	Total number of contributions	Average size	Eligibility for LDOs	Number of LDOs assisted	Assistance LDOs
	(Thousands of dollars)		(Thousands of dollars)			(Thousands of dollars)
Atlantic Canada Opportunities Agency						
Action program	21,240	75	283.2	Yes	8	1,049
Western Diversification Initiative						
Western Diversification program	398,700	1,185	336.5	Yes	..	..
Industry, Science and Technology						
Industrial and Regional Development program	195,600	328	596.3	Yes	..	..
New Brunswick						
Loan Guarantee Assistance program	15,600	23	678.3	No	–	–
Nova Scotia						
Rural Industry program	1,296[1]	159	8.2	No	–	–
Small Business Development Corporation	5,218	91	57.3	No	–	–
Quebec						
Société de développemeent industriel						
Investment program – Tourism	18,221	30	607.4	No	–	–
– Manufacturing	123,228	205	601.1	No	–	–
Ontario						
Northern Ontario Heritage Fund						
Corporation's Small Business						
Incentive program	2,673	55	48.6	No	–	–
Ontario Development Corporations[2]	169,845	5,461	31.1	Yes	..	..
Saskatchewan						
Small Business Investment Incentives program	75,000[3]	–	–	Yes	..	..
Alberta						
Alberta Opportunity Company						
Loans, guarantees and ventures investments	34,518	347	99.5	No	–	–

1 Total program expenditures for 1988-89.
2 Includes the Ontario Development Corporation, Northern Ontario Development Corporation, Eastern Ontario Development Corporation, and Innovation Ontario Corporation.
3 Total assistance for the 1984-88 period.
Source Based on various annual reports, and data supplied by the various programs.

Why this apparent lack of interest? Judging by discussions with LDOs, several factors may be involved. Some LDOs simply did not realize that they were eligible for assistance under the programs. Others did make the approach but were told, unofficially, that there was little chance that their applications would be successful. And some LDOs were intimidated by the red tape or by the requirements of financial eligibility and did not apply at all.

In any case, if general public support for community development is to be focused on the infrastructure side, it is doubly important that LDOs have as much access as private firms to business-assistance programs. With this in mind,

1 **We recommend that public-sector support for community-based economic development emphasize the establishment of human-resource and information infrastructure.**

2 **We recommend that public-sector assistance for specific investment projects sponsored by LDOs be normally funded from existing programs of business assistance. These programs should be modified to ensure the eligibility of community-based projects on the same terms as other projects.**

Government Funding and Community Commitment

One issue that must be confronted is the need for a reasonable balance between local community control and responsible supervision of spending by the funding agency.

One of the main reasons for favouring the local approach is to make the process more flexible and responsive. The local approach is most likely to achieve this goal and to mobilize local know-how and enthusiasm.

A basic complaint by community economic-development leaders about government programs is that they are difficult to use. The problems include too much red tape, too-narrow program criteria, and excessively lengthy approval processes. Another complaint is that the ground rules of the program may require LDOs to accept development goals that are not their own and that are inconsistent with the community's aspirations.

The complaints are plausible. Bureaucracies are prone to procedural overkill; with the best intentions in the world, the managers of business-assistance programs may disagree with the community on the development path to take. And it is a fact that different public funding agencies apply different rules and, unlike commercial lenders, are apt to change them without notice.

None of this alters the fact that the funding agency has a responsibility to make sure that funds are used in accordance with sound accounting principles.

There are at least three ways in which the benefits of public-sector funding can be realized while minimizing the risks on both sides of the relationship.

One is for the community to make a point of not relying exclusively on public-sector funding. A decision to put local money into local development demonstrates the confidence of the community in the prospects for success and builds credibility with financial institutions and potential private investors. And the community's contribution need not be limited to funding. Depending on the community's circumstances, that contribution can include a varying mix of its resources, including skilled and unskilled labour, buildings, and other inputs.

Another way to minimize dependence on outside public funding is for the community to mobilize funding from within – from municipal governments and from the local private sector. Local firms and individuals are likely to support the LDO financially in return for a feeling of ownership and shares in development decision making. Other private-sector groups on the local scene include labour unions, credit unions, and other representative organizations with a stake in the community's economic viability.

A third way to minimize the risk of excessive control from afar is for the government funding agency to make it clear at the outset that funding will not continue indefinitely but will be phased out in stages over a predetermined period. This encourages the LDO to take on more responsibility and, in terms of fostering more entrepreneurial activity in the community, sends the right signal to would-be investors. Accordingly,

3 **We recommend that financial and human-resource commitments by the community (through LDOs, local sources, or municipal governments) be a prerequisite for provincial and federal government support for community development.**

4 **We also recommend that government financial support for LDOs be phased down over a medium-term time horizon to encourage communities to increase their resource commitment.**

Selection of Communities

In deciding which communities should be supported, two criteria suggest themselves immediately: need and poten-

tial. This would automatically exclude two categories of communities: those which are flourishing and do not need this assistance; and those in which, with or without assistance, there are no prospects for improvement.

Measuring the needs is relatively simple, but assessing the development potential is much more complex. There are no widely accepted methods for determining the growth prospects of a given geographic area.

For these reasons, we believe that communities should become involved early in the process – at the selection phase itself. The initial identification of the development potential should come from the community and its LDO rather than from the funding agency. And a prerequisite for funding should be a commitment by the community of money and/or other resources to the effort.

In the early stages of the process, government support can be used to help the community to complete some of the planning groundwork, including the assessment of prospects, the building of capacity, and the planning of strategies to achieve the development goal.

Beyond this stage, the community's need for funding support will increase, and the type of expenditure will change. As this happens and as the strategy to create a more extensive human-resource and information infrastructure is implemented, the funding agency's criteria for support can be applied more stringently. Also at this stage, the LDO and the local private sector can begin to draw on government programs that fund commercial ventures.

There is some debate among policymakers about whether or not large urban areas should be eligible for support through programs of community economic development. There is a case to be made on both sides of the issue. Cities are less likely to suffer from the human-resource and information infrastructure gaps that are the designated targets of these programs. On the other hand, there is no denying the presence of development needs in many large urban centres, where pockets of poverty, high unemployment, and inadequate social services are found.

The view of the Council is that while the needs of neighbourhoods in large urban centres merit support, the first priority should be support of infrastructure in smaller and more remote communities. In metropolitan areas, communities should be encouraged to make better use of existing structures and institutions, including the resources of the municipal government.

Priority should also be given to groups of neighbouring communities that present a plan for coordinated action. Where this kind of effort can be mounted, it is likely to be more effective at every stage, from the initial identification of opportunities through the mobilization of support and the carrying-out of specific activities, such as community promotion and training.

5 We recommend that the choice of communities to which public-sector support is to be provided be based on criteria blending the level of economic adversity (need) with the potential for development. Since there are no generally accepted measurements of the latter, an undertaking by the community to pursue development prospects, backed up by a commitment of its own resources, will often serve as a proxy for development potential. In this sense, needy communities will select themselves in or out of the program.

6 We recommend that neighbourhood areas of large urban centres also be considered for support but that priority be given to smaller and more remote communities because they face greater difficulties in gaining access to common-use development infrastructures.

7 We recommend that priority also be given to smaller neighbouring communities that coordinate their local-development efforts.

Roles of Government

Municipal, provincial, and federal governments all have an interest in community economic development and have a part to play in it. Constitutionally, the provinces are responsible for municipal affairs; they also have a natural concern about economic disparities within their own borders. The federal government is responsible for addressing disparities between regions – in fact, this responsibility is now spelled out explicitly in the Canadian constitution. Local-development efforts can contribute to the achievement of these goals. As for the municipalities, they are the level of government closest to the front line: in many cases, their borders are those of the communities themselves. Municipal governments are also well-positioned to support such efforts, financially and in other ways – e.g., by providing time off for their employees to get involved and by supporting municipal agencies such as industrial commissions.

At this point, there are several unanswered questions about how best to coordinate and deliver the efforts of the three levels of government. A particularly critical issue is the interaction of local communities with federal and provincial governments.

The Council is not unanimous in its views on this matter. Some members believe that the involvement of the public-sector bureaucracy in local-community development is so inhibiting and counterproductive that extreme measures should be adopted to exclude it. One suggestion is to impose no reporting requirement whatsoever on communities receiving support.

Most members, however, see a need for some coordinating and reporting mechanisms, so that government funding can be related to results. They point out that at least some auditing is required by law. These members take the position that accountability of this kind would benefit the LDO too, by building in a requirement for discipline in the use of funds. The existence of a documented record of progress would also, in their view, be a useful tool for evaluations by the LDO and a planning tool for other communities contemplating similar efforts. Finally, the members of the community itself have a right to know how well the development efforts using their resources are working.

While disagreement on these points makes it impossible for the Council to recommend a specific mechanism for coordination and reporting, we are able to propose two broad principles to guide policymakers. Both are based on the premise that the input of the community must be the central feature of the development process.

First, while we recognize that all three levels of government have a role to play in supporting community economic development, we suggest that municipal governments should have the most extensive ongoing and direct relationship with LDOs and that the federal government should have the least. This suggestion is based on the Council's view that the involvement of governments in the operation of local-development efforts should be less extensive, the farther removed the level of government concerned is from the local-community level.

Second, we suggest that the mechanisms of support be as free of bureaucratic involvement as possible. This means limiting the frequency, and ensuring the simplicity, of reporting requirements. It also implies that guidelines about how funds are to be spent should be broad and flexible.

Summary

The concept of local development as a tool for economic development in stagnating communities is still experimental. But enough has been learned to enable us to conclude that this approach can revitalize the economies of small and isolated communities, some of them in regions that are themselves depressed.

Not every community is a candidate for economic renaissance through such a strategy. But the development efforts described in this Statement and in work by others clearly indicate that some communities could benefit from efforts of this type. The activities that have the best chance of success are those which build local human-resource and information infrastructure, so that the community begins to respond to market opportunities and to foster entrepreneurship in a diverse array of projects. We therefore support the community economic-development approach, with the caveat that it cannot be a panacea for the problems of every community faced with economic adversity.

At the same time, we stress the importance of applying public-sector assistance in ways that do not stifle the enthusiasm and innovativeness of local-development organizations. Nor should public support diminish the local control that is the essence of the community-based approach to economic development. Arrangements should be as flexible and as unbureaucratic as possible.

People who live in the small and more remote communities that are stagnating face three options – chronic dependency, migration, or development. Those which display the self-confidence and commitment to direct their own development merit public support. The amounts of money that they need are small and can be found in existing programs. For the people involved, the potential payoff in human dignity and in the economic vitality of these small communities could be important.

Research Team

Project leader – Tim O'Neill, President, Atlantic Provinces Economic Council

Researchers – François Lamontagne, Economic Council of Canada
– Glenna Jenkins, Atlantic Provinces Economic Council
– Philip Priddle, Atlantic Provinces Economic Council

Director of Background Case Studies

– Dal Brodhead, Senior Associate, E.T. Jackson and Associates

La relance locale

Données de catalogage avant publication (Canada)

Vedette principale au titre :

La relance locale : pour une approche communautaire
du développement économique : un rapport de synthèse

Publ. en anglais sous le titre : From the bottom up.
ISBN 0-660-92967-8
N° de cat. MAS EC22-170/1990F

1. Développement économique – Canada. 2. Économie régionale. 3. Industrie et État – Canada.
I. Conseil économique du Canada. II. Titre : Pour une approche communautaire du développement économique.

HD3616.C32F7614 1990 338.971 C90-098634-4

La relance locale

Pour une approche communautaire du développement économique

Un rapport de synthèse du
Conseil économique du Canada
1990

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990

En vente au Canada par l'entremise des

Librairies associées
et autres libraires

ou par la poste auprès du

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue EC22-170/1990F
ISBN 0-660-92967-8

Table des matières

Membres du Conseil économique du Canada vii

Avant-propos ix

1 Pourquoi recourir au développement économique communautaire ? 1

2 L'expérience canadienne 5
Initiatives relatives à l'offre 5
Utilisation des ressources improductives 5
Élargissement de la base de ressources 7
Accroissement de la productivité des ressources locales 7
Initiatives relatives à la demande 8
Exploitation des créneaux du marché 8
Entreprises commerciales 8
Apport éventuel des activités de développement local 10
Information sur les marchés 10
Contraintes 11
Évaluation des activités de développement local 11
Suggestions à l'intention des collectivités 12

3 Orientations générales 13
Aide actuelle 13
Orientation du financement public 15
Financement public et engagement des collectivités 16
Choix des collectivités 18
Rôle de l'État 19
Résumé 20

Équipe de recherche 21

Tableaux

1 Répartition des fonds du Développement des collectivités, dépenses et affectations budgétaires, 1986-1990 14
2 Tableau sommaire des programmes provinciaux de développement communautaire, 1988-1989 14
3 Certains programmes fédéraux et provinciaux d'aide à l'entreprise 17

Graphiques

1 Indices du produit provincial brut par personne occupée, par région, 1966-1989 1
2 Indices du chômage par région au Canada, 1966-1989 2
3 Indices des prix mondiaux des produits de base, 1965-1989 3

Ce rapport reflète les vues des membres du Conseil économique du Canada.

Membres du Conseil économique du Canada

JUDITH MAXWELL, présidente
CAROLINE PESTIEAU, présidente associée et directrice
HARVEY LAZAR, président associé et directeur

MILLER H. AYRE
Président et chef de la direction
Ayre's Limited
St. John's, Terre-Neuve

DIANE BELLEMARE
Professeure
Département des sciences économiques
Université du Québec à Montréal
Montréal, Québec

JALYNN H. BENNETT
Présidente
Jalynn H. Bennett Associates Limited
Toronto, Ontario

ALAN A. BORGER
Président
Ladco Company Limited
Winnipeg, Manitoba

PETER M. BROPHEY
North York, Ontario

DIAN COHEN
Présidente
Productions Dian Cohen
Ayres Cliff, Québec

THOMAS J. COURCHENE
Directeur
School of Policy Studies
Queen's University
Kingston, Ontario

LÉON COURVILLE
Vice-président exécutif
Banque nationale du Canada
Montréal, Québec

ALIX GRANGER
Vice-présidente
Royal Bank of Canada Dominion
Securities Pemberton
Vancouver, Colombie-Britannique

YVES GUÉRARD
Président
Groupe Sobeco Inc.
Montréal, Québec

NANCY R. JACKMAN
Présidente
443472 Ontario Limited
(Société de placement)
Toronto, Ontario

CHESTER A. JOHNSON
Président du conseil et directeur général
Western Pulp Inc.
Vancouver, Colombie-Britannique

WILLIAM MACKNESS
Doyen
Faculté d'administration
Université du Manitoba
Winnipeg, Manitoba

MARCEL PEPIN
Professeur
École de Relations industrielles
Université de Montréal
Montréal, Québec

STRUAN ROBERTSON
Président
Central Guaranty Trust Company
Halifax, Nouvelle-Écosse

Rix Rogers
Président
Rix G. Rogers et associés
Oakville, Ontario

Bartlett B. Rombough
Président et administrateur en chef
PanCanadian Petroleum Limited
Calgary, Alberta

Ken W. Stickland
Président
KenAgra Management Services Ltd.
Edmonton, Alberta

Michael A. Sullivan
Comptable agréé
Summerside, Île-du-Prince-Édouard

Norman E. Wale
Vice-président
Relations avec les investisseurs
et l'industrie
Canadien Pacifique Limitée
Montréal, Québec

H. Graham Wilson
Vice-président et secrétaire
Dofasco Inc.
Hamilton, Ontario

Avant-propos

Il arrive malheureusement à des collectivités de faire face à la stagnation économique à long terme et, dans certains cas, de s'enfoncer dans une grave crise économique. Des industries clés des secteurs primaire, secondaire ou tertiaire voient leur taille diminuer ou sont menacées de disparition immédiate. L'effet de ces phénomènes se fait particulièrement sentir dans les petites collectivités éloignées.

Le problème du déclin économique des collectivités se pose dans toutes les provinces et régions du Canada et, à vrai dire, dans tous les pays industrialisés. Il a tendance à toucher davantage les provinces « défavorisées » et, par conséquent, fait ressortir le déséquilibre généralisé du développement économique entre les régions du pays. La répartition inégale du chômage et des revenus persiste malgré toutes les mesures qu'ont prises les pouvoirs publics par le passé pour remédier à cet état de fait.

Le Conseil économique du Canada a tout naturellement apporté à maintes reprises sa contribution au débat sur l'équilibre économique entre les régions, notamment par ses rapports *Vivre ensemble*, *Au-delà de la dépendance – Pour une productivité accrue à Terre-Neuve* et *L'Ouest en transition*. Pour la présente étude, cependant, le Conseil a adopté une formule très différente, en s'efforçant d'évaluer les expériences canadiennes dans le domaine du développement au niveau de la collectivité. À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral et les provinces dépensent environ 230 millions de dollars par an pour seconder les efforts de développement économique communautaire et, selon toute probabilité, ce chiffre s'accroîtra encore. Dans notre étude, nous avons tenté de répondre aux questions suivantes : que peut-on attendre des efforts des collectivités ? Quelle est la meilleure façon d'utiliser les budgets que les divers paliers de gouvernement affectent pour appuyer ces efforts ?

La première étape de notre recherche a consisté en une série d'études de cas, publiées au cours des neuf derniers mois dans la collection de documents sur le développement local. Cette description de situations réelles a de toute évidence soulevé un vif intérêt, car nous avons déjà réimprimé presque toutes ces études. Il semble que les chefs de file locaux aient besoin d'informations sur les réalisations d'autres collectivités.

Au cours de nos travaux de recherche, nous avons rencontré aussi bien des enthousiastes que des sceptiques. Les premiers sont convaincus que le développement local constitue la solution au problème de la stagnation économique dans les régions du Canada qui éprouvent des difficultés économiques, tandis que les seconds sont opposés à toute mesure comportant l'affectation de fonds publics à de telles fins. Notre propre position se situe entre ces deux extrêmes. Selon nous, les collectivités *peuvent* améliorer elles-mêmes leur situation par des initiatives de développement local qui favorisent l'entrepreneurship et permettent de mieux exploiter les créneaux du marché. Étant donné que la plupart des collectivités en question sont de petite taille et relativement isolées, elles devront recourir à l'aide financière de l'État pour mener à bien leurs projets. À notre avis, les programmes d'appui au développement économique local complètent les efforts déployés sur une plus grande échelle

pour égaliser les chances économiques des différentes régions, sans pour autant apporter un remède miracle à tous les problèmes économiques.

Tim O'Neill, président du Conseil économique des provinces de l'Atlantique, était chargé d'évaluer l'apport des organismes locaux au développement économique et de rédiger le présent rapport de synthèse. Les études de cas ont été préparées par un expert de la société E. T. Jackson and Associates, Dal Brodhead. Le Comité consultatif, dont les membres avaient soit l'expérience directe du développement économique communautaire, soit l'expérience de programmes gouvernementaux de développement régional, a été présidé avec une patience jamais démentie par Miller Ayre, membre du Conseil, qui en a souvent agrémenté les débats du sel terre-neuvien de ses remarques. Au nom du Conseil, je tiens à remercier tous les participants de leur dévouement et de leur précieuse collaboration.

Judith Maxwell
Présidente

La relance locale

AVIS AU LECTEUR

Signalons que nous avons utilisé dans les tableaux les symboles suivants, employés par Statistique Canada :

.. chiffre non disponible
– néant ou zéro
p préliminaire.

Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total.

1 Pourquoi recourir au développement économique communautaire ?

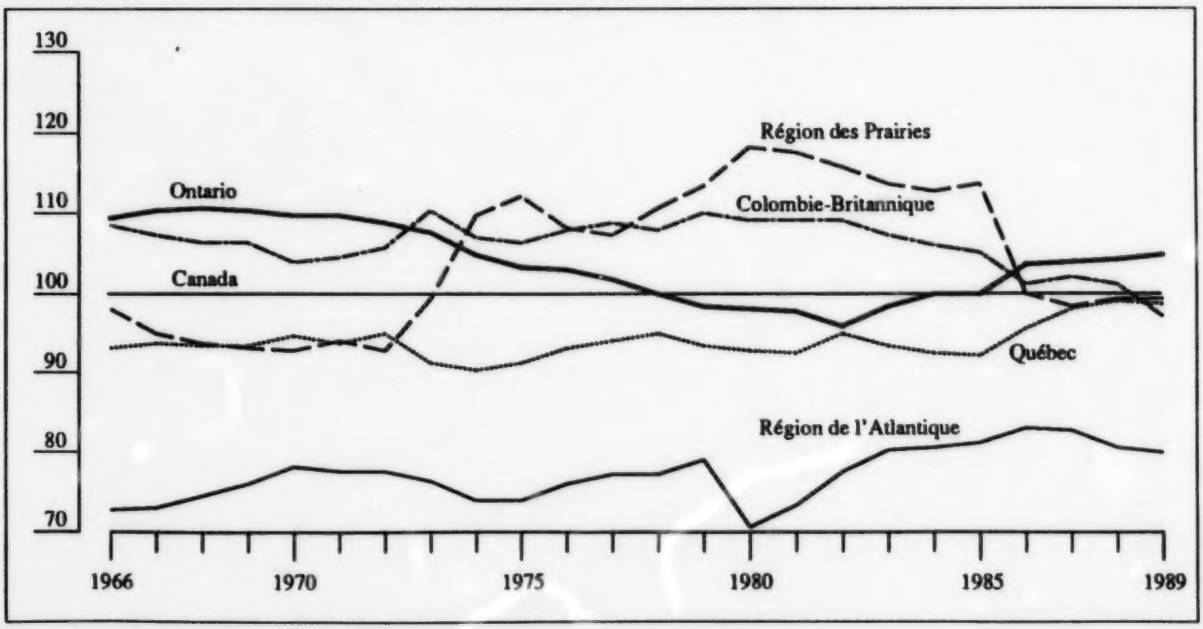
Des organismes communautaires existent de longue date au Canada. Des coopératives agricoles, forestières et de pêche défendent depuis longtemps les intérêts de leurs membres, et nombre de collectivités ont formé des organisations pour promouvoir l'entraide et d'autres objectifs sociaux. Ce qui est relativement nouveau au Canada, c'est le recours aux programmes communautaires comme instruments de développement de l'économie et de l'entreprise. Le présent rapport vise à déterminer comment ces nouveaux éléments d'entrepreneurship du développement communautaire pourraient servir à résoudre le problème de la stagnation économique qui continue de se poser dans de nombreuses régions du pays.

Pour l'étude de cette nouvelle forme de développement économique communautaire, le Conseil a commandé une série d'études sur des initiatives locales prises dans l'ensemble du Canada (voir encadré, page 6). Il ne s'agit pas d'études avantages-coûts, et les auteurs de ces études ont avant tout cherché à recueillir des données pouvant nous éclairer sur la question et à compléter cette information en puisant dans les études déjà réalisées sur le développement communautaire au Canada et à l'étranger. D'après l'un de nos critères de sélection, les projets devaient s'attaquer au sous-développement communautaire; par conséquent, les études du Conseil ne portent pas sur toutes les tentatives qui ont été effectuées (par exemple, micro-entreprises ou initiatives et programmes d'encouragement à l'activité indépendante), tentatives qui ont toutes largement permis d'atteindre des objectifs sociaux. Elles ne traitent pas non plus de programmes comme le Centre Entreprise Jeunesse du YMCA qui s'adressent surtout aux régions métropolitaines. En revanche, ces études abordent un large éventail de problèmes auxquels font face les collectivités locales ainsi que les réponses qu'elles y ont apportées. Elles sont sûrement représentatives de la diversité des régions du Canada, les activités communautaires examinées s'étendant d'un bout à l'autre du pays, de Nanaimo (Colombie-Britannique) à St. Anthony's (Terre-Neuve).

Nous avons entrepris la présente étude à cause du marasme économique qui continue de sévir dans certaines régions, particulièrement dans les provinces « défavorisées », où les taux de chômage peuvent atteindre 50 % par endroits. Les habitants des collectivités de ces régions éprouvent beaucoup plus de difficulté à trouver et à garder un emploi

Graphique 1

Indices du produit provincial brut par personne occupée, par région, 1966-1989



SOURCE Données de Statistique Canada et du Conference Board du Canada.

permanent que les habitants des régions plus peuplées du pays.

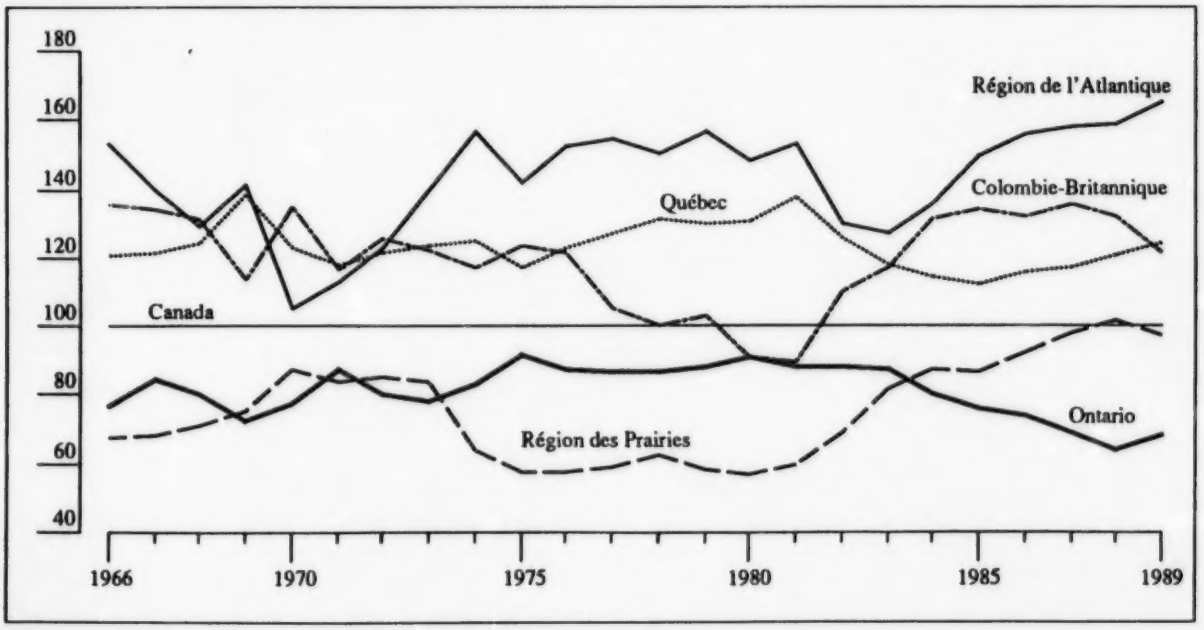
L'État a eu beau intervenir pendant des décennies, cette inégalité des chances a tendance non seulement à perdurer, mais souvent à s'aggraver. On peut juger de la situation en se reportant au revenu par habitant enregistré dans les diverses provinces. (Le graphique 1, où ce phénomène est exprimé en fonction du produit provincial brut par personne occupée, porte sur le niveau de production, donc le revenu, par personne active dans chaque région. Nous préférons recourir à cette mesure plutôt qu'à une autre mesure largement utilisée, soit la production provinciale brute par personne, qui est en partie déterminée par les écarts qui existent entre les taux d'activité et de chômage.) Comme en témoigne le graphique, des disparités considérables subsistent entre les régions. Dans les provinces de l'Atlantique – exemple éloquent entre tous –, le revenu par habitant à la fin des années 80 équivalait à peine à 80 % de la moyenne canadienne.

Le graphique 2 brosse un tableau tout aussi sombre des perspectives d'emploi. À la fin des années 80, les disparités régionales n'étaient guère différentes de celles du milieu des années 60. Dans les Prairies par exemple, les taux de chômage, qui étaient demeurés inférieurs à celui de l'Ontario pendant près de 30 ans, le dépassent maintenant de beaucoup. L'écart entre la Colombie-Britannique et l'Ontario sur ce plan s'est maintenu au cours des deux dernières décennies, sauf en 1980-1981. Le fossé s'est également creusé pendant les années 80 entre les provinces de l'Atlantique et l'Ontario.

Un grand nombre des poches de chômage très élevé se trouvent dans des régions tributaires de la pêche, de l'agriculture, des mines et des forêts. C'est là que vivent les véritables « porteurs d'eau » du Canada. Ces zones en difficulté ont dû pour la plupart livrer une bataille perdue d'avance pour soutenir leur économie contre la baisse des prix relatifs des produits de base (graphique 3). Le rendement réel de la production dans le secteur primaire a fléchi depuis 30 ans (malgré de brefs sursauts des prix), ce qui a freiné la croissance de l'emploi. À certains endroits, l'emploi s'est en fait détérioré, mais, en dépit de l'accroissement de la main-d'œuvre disponible qui en a résulté, la création de nouvelles entreprises a été limitée. Comme le Conseil l'a expliqué dans son récent rapport *L'emploi au futur* sur la tertiarisation et la polarisation, la création d'emplois au Canada a eu lieu presque entièrement dans le secteur

Graphique 2

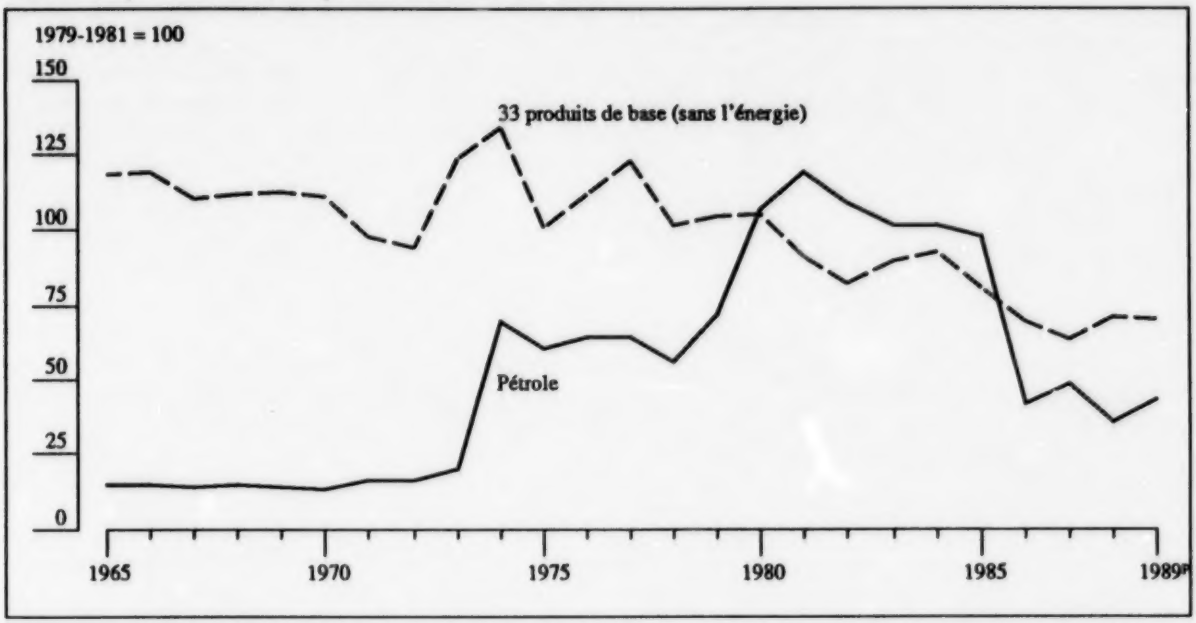
Indices du chômage par région au Canada, 1966-1989



SOURCE Statistique Canada, *La population active*, publication n° 71-001 au catalogue.

Graphique 3

Indices des prix mondiaux des produits de base, 1965-1989[1]



1 Les prix relatifs des produits de base se définissent comme les indices des prix des produits de base, exprimés en valeurs constantes à l'aide de l'indice de la valeur unitaire des produits manufacturés du Groupe des 5.

SOURCE Banque mondiale, *Price Prospects for Major Primary Commodities, 1988-2000: Update* (premier trimestre, 1990).

tertiaire. Cependant, les services dynamiques à forte valeur ajoutée ont tendance à se concentrer dans les milieux urbains, où se trouve la plus grande partie de la clientèle.

En résumé, le problème du chômage au Canada provient en partie des petites collectivités éloignées dont la base de ressources est épuisée ou perd de la valeur en raison de la faiblesse des prix. Pour survivre et offrir des perspectives économiques à leur population, ces localités doivent mobiliser de nouvelles ressources et diversifier leur assise économique. Mais beaucoup d'entre elles n'ont pas le savoir-faire nécessaire pour procéder à cette diversification.

Les pouvoirs publics ont essayé d'infléchir la situation en luttant contre les disparités et la stagnation, mais en vain. Les interventions bureaucratiques opérées d'en haut en matière de développement régional ont perdu tout leur attrait, et les décideurs éprouvent le besoin de rechercher de nouvelles solutions.

Le développement économique communautaire constitue l'une de ces voies nouvelles. Il faut bien définir les termes. Pour notre propos, une « collectivité locale » est une entité géographique dont la population participe à des institutions et des activités économiques, sociales et politiques interdépendantes et partage un éventail de services publics et privés. Il s'agit en somme des villes et villages du Canada. Le développement économique communautaire, c'est l'amélioration des perspectives d'emploi, des revenus et des autres aspects de l'économie non seulement *pour* nos populations, mais *par* ces mêmes populations.

À l'heure actuelle, il y a d'autant moins de chances que les stratégies de développement fassent appel à l'intervention directe de l'État qu'elles consistent souvent en démarches décentralisées et non directives de plus en plus tributaires de l'initiative du secteur privé. En outre, elles ont tendance à entretenir un climat propice à l'entrepreneurship et à recourir moins à l'aide directe des pouvoirs publics.

Toutes les tentatives de stimulation du développement économique, au niveau régional ou local, présupposent que des créneaux commerciaux inexploités existent. Selon cette hypothèse, un redressement est possible dans certaines collectivités, et le piètre rendement d'un grand nombre

d'économies locales s'explique par une mobilisation insuffisante de leurs ressources humaines et matérielles. Les cas de sous-développement ne révèlent pas l'absence de potentiel, mais témoignent de la nécessité de nouveaux mécanismes. On croit généralement à l'heure actuelle que les initiatives communautaires constituent précisément le remède nécessaire pour corriger la situation. Au cours des années 80, on a assisté à l'avènement d'une multitude d'entreprises communautaires en Amérique du Nord et en Europe de l'Ouest, dont bon nombre ont fait l'objet de documents de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Cependant, force est de reconnaître qu'il faut d'abord jeter les bases de la mise en valeur des ressources communautaires. Les petites collectivités présentent cinq grands handicaps qu'il faudra combler pour qu'elles puissent réaliser tout leur potentiel économique. Ces cinq handicaps se prêtent davantage à une solution communautaire qu'à un traitement télécommandé.

1 Le taux de chômage très élevé qui sévit dans un certain nombre de petites collectivités constitue un handicap important. Dans certains cas, la moitié de la population en âge de travailler est sans emploi. Il s'agit à la fois d'une conséquence du sous-développement, ou du déclin d'une industrie clé, et d'un obstacle à la croissance économique future de la collectivité. Un taux de chômage élevé entraîne une érosion des compétences et de l'entrepreneurship, provoque l'exode des jeunes gens ayant effectué des études plus avancées et peut causer une dégradation des équipements sociaux; ce sont là des facteurs qui rendent la collectivité moins intéressante aux yeux des entrepreneurs que si ses ressources étaient mises en valeur.

Ce n'est pas un problème qui peut se résoudre par la politique macro-économique à laquelle on a habituellement recours pour accroître la demande globale et l'emploi, ni par la batterie traditionnelle de programmes visant à résorber le chômage structurel (manque d'adaptation au marché du travail). Des mesures concertées de développement local peuvent aider à enrayer le gaspillage de ressources humaines et les coûts sociaux concomitants tels la criminalité, la maladie et le stress familial.

2 Le deuxième handicap est le manque d'information, pierre d'assise du développement économique moderne. Les grands centres urbains, avec leurs institutions financières et leurs organismes d'études de marché, leurs collèges et leurs universités, sont les centres de production et d'aiguillage de l'information permettant aux entreprises locales de se tailler de nouveaux créneaux. Un organisme de développement local peut fort bien choisir précisément le genre d'information dont la collectivité a besoin à un moment donné. Il peut aussi recréer à l'échelle de la petite ville les réseaux d'information internes dont disposent les entreprises urbaines.

3 Une multitude de petites collectivités souffrent également d'un manque de services sociaux de base dans les domaines des soins de santé, de l'habitation, de l'enseignement et de la formation, services que la plupart des grands centres urbains tiennent pour acquis. Certes, le secteur public assure généralement ces services au Canada, mais il y a des collectivités où des initiatives locales pourraient leur servir de complément utile, qu'il s'agisse d'interventions directes ou de la mobilisation de l'appui du public. Il suffit de songer, par exemple, à l'expansion des services de santé locaux qui se produit quand un nouveau médecin vient s'établir dans une localité, ou encore à la multiplication des logements destinés aux personnes âgées.

4 Un quatrième handicap qu'on rencontre souvent est l'accès insuffisant au capital, dilemme typique de la poule et de l'œuf. Les collectivités dont l'économie stagne ou a des ratés ont besoin de l'aiguillon de la création d'entreprises. Mais les entrepreneurs éventuels de ces collectivités éprouvent de la difficulté à emprunter à des conditions comparables à celles dont bénéficient les chefs d'entreprise des localités importantes ou en croissance. Par conséquent, il n'y a pas de nouvelles entreprises et, parfois, les entrepreneurs cherchent des cieux plus cléments. D'où la perpétuation du marasme. Nous devons accroître nos connaissances sur le fonctionnement des marchés financiers au Canada avant de pouvoir proposer une solution à ce problème.

L'examen de l'offre de capitaux nous révèle que, dans certaines localités, les entreprises ont plus de difficulté à obtenir des prêts et à se financer par capitaux propres – et doivent payer des taux d'intérêt plus élevés – que les entreprises d'ailleurs. Ce que nous savons moins bien, c'est pourquoi il en est ainsi. Il n'y a pas, par exemple, d'études concluantes permettant d'établir si les établissements financiers canadiens font de la discrimination contre certaines entreprises à cause de leur situation géographique ou si ce facteur joue contre des entreprises pour d'autres raisons moins accidentelles et plus insondables. Tant que des réponses n'auront pas été apportées à ces questions, nous ne saurons pas jusqu'à quel point des mesures locales peuvent corriger cette situation particulière.

Nous devons aussi examiner la question du lancement d'entreprises du point de vue de la demande et, par conséquent, aborder la problématique du besoin d'information. Nous sommes d'avis qu'une des raisons pour

lesquelles les entrepreneurs des petites collectivités éloignées ne trouvent pas de capitaux, c'est qu'ils ne disposent pas des renseignements de base dont ils ont besoin pour en obtenir. Il arrive souvent qu'ils ne comprennent pas le fonctionnement des établissements financiers ni la manière d'obtenir des fonds et sont mal renseignés sur la façon la plus rentable d'utiliser les fonds qu'ils réussissent à acquérir. Il ne fait aucun doute que les initiatives de développement communautaire peuvent contribuer à aider les entrepreneurs locaux à surmonter ces obstacles.

5 Le dernier handicap auquel pourraient remédier, du moins en partie, des mesures de développement local est ce qu'on appelle le désavantage-coût. Les efforts de développement économique communautaire peuvent présenter certains avantages par rapport aux activités commerciales privées à cet égard. Par exemple, si le mandat d'un organisme de développement local (ODL) vise davantage le bien de la collectivité que la recherche d'une certaine marge bénéficiaire, celui-ci pourra se contenter d'un taux de rendement moindre de ses investissements qu'une entreprise privée. Les ODL (comme nous les appellerons dans le reste du présent rapport) peuvent aussi parfois compter sur l'aide de travailleurs ou de gestionnaires bénévoles.

Les cinq handicaps peuvent se répartir en deux grandes catégories : le manque de capacité de faire preuve de leadership et le manque d'informations sur les marchés, les ressources et l'accès au capital. Dans nos recommandations, nous parlons à cet égard des infrastructures de ressources humaines et d'information essentielles au développement économique.

Avant de procéder à la description de l'expérience canadienne, il faut souligner deux choses : d'abord, les formules de développement local ne créent pas de magie économique, car l'amélioration est fonction du potentiel; ensuite, la stratégie de développement économique communautaire devrait essentiellement viser à laisser jouer le marché. Toutefois, les objectifs sociaux ne doivent pas être abandonnés ou relégués au second plan pour autant, car il peut être plus efficace de les poursuivre en favorisant la croissance de l'économie.

2 L'expérience canadienne

À en juger par notre étude de neuf initiatives de développement économique local (voir encadré, page 6) et d'autres travaux réalisés dans ce domaine, il est clair qu'au Canada les initiatives de ce genre comportent une grande diversité d'activités. Celles-ci se divisent généralement en deux catégories. Il y a d'abord les mesures relatives à l'offre : les initiatives que prennent les collectivités pour améliorer ou augmenter les ressources locales afin d'accroître leur capacité de développement. Il y a ensuite les mesures relatives à la demande, c'est-à-dire celles que prennent les collectivités en réaction aux possibilités du marché.

Notre examen de ces expériences dans le domaine du développement local nous amène à aborder les façons d'en accroître le taux de succès, les contraintes auxquelles il faut faire face à cet égard et la difficulté de les évaluer. Un certain nombre de suggestions sont également formulées à l'intention des collectivités qui envisagent de telles activités.

Initiatives relatives à l'offre

Du point de vue de l'offre, le développement communautaire local comporte essentiellement trois genres d'activités :

- utilisation des ressources humaines et matérielles improductives;
- élargissement de la base de ressources de la collectivité; et
- accroissement de la productivité des ressources locales.

Utilisation des ressources improductives

Les efforts en matière de développement économique local visent habituellement à mobiliser et à mettre davantage en valeur les ressources humaines, but que les collectivités tâchent d'atteindre de diverses manières. Dans le cas de la plupart de ces initiatives, la création d'emplois pour les chômeurs est un objectif au moins implicite. Dans certains cas, l'objectif de la création d'emplois se conjugue avec d'autres buts comme la formation et la motivation des travailleurs. Nous avons examiné deux de ces cas.

Il s'agit en premier lieu de la Human Resources Development Association (HRDA) créée à Halifax en 1978 afin d'offrir des perspectives d'emploi de longue durée et de formation aux prestataires d'aide sociale. Selon un sondage mené auprès d'anciens stagiaires, la HRDA a réellement permis aux gens qui ont fréquenté ses divisions d'exploitation d'acquérir des compétences générales et des habitudes de travail.

La Headstart Employment Corporation (HEC), société à but non lucratif qui a exercé ses activités en Saskatchewan de 1978 à 1988, a également aidé les chômeurs de longue

Caractéristiques des principales activités de développement local examinées par le Conseil économique

	Catalyseur	Initiative	Financement public	Objectif
			En milliers de dollars	
Colville Investment Corporation	Perception de stagnation	Gouvernements provincial et fédéral	1 270/7 ans[1]	Services financiers
Eagle River Credit Union	Crise économique	Population locale	13/1 an[2]	Services financiers
East Central Economic Development Agreement	Initiative proactive	Population locale	19/1 an[3]	Développement économique
Entente sur le Fonds de développement économique rural	Perception de stagnation	Gouvernements provincial et fédéral	85 100/10 ans[1]	Développement économique et social
Great Northern Peninsula Development Corporation	Perception de stagnation	Six associations de développement local	673/3 ans[2]	Développement économique
Human Resources Development Association	Initiative proactive	Municipalités et population locale	870/3 ans[3]	Ressources humaines
Société de développement Kitsaki	Perception de stagnation	Bande indienne locale	..	Développement économique
West Prince Industrial Commission	Intervention gouvernementale rapide	Gouvernement provincial	66/1 an[2]	Développement économique
YUKON 2000	Crise économique	Gouvernement territorial	..	Développement économique et social

1 Gouvernement fédéral.
2 Gouvernements fédéral et provincial.
3 Tous les niveaux de gouvernement.
SOURCE Conseil économique du Canada, collection de documents sur le développement local.

durée à réintégrer le monde du travail en alliant la formation avec la création d'emplois. Une enquête de suivi menée auprès des stagiaires et une évaluation du programme ont révélé des résultats positifs.

L'exploitation des ressources matérielles improductives constitue un autre objectif valable du développement communautaire. Dans nos études, nous avons relevé plusieurs exemples de collectivités qui ont su exploiter des ressources inutilisées. La Société de développement Kitsaki (SDK) de la Saskatchewan en est un exemple. En plus de réussir à mener à bien des travaux de développement dans d'autres secteurs, celle-ci est parvenue à transformer un fumoir désaffecté en entreprise productive. On peut aussi citer l'exemple de JAL, coopérative de développement communautaire qui s'occupe d'exploitation forestière et d'agriculture dans l'est du Québec. Les infrastructures de cet organisme comptent notamment un bâtiment acquis d'une entreprise en faillite. En outre, la coopérative a regroupé de petits boisés pour réaliser des économies d'échelle et a pu se diversifier en se livrant à de nouvelles activités agricoles comme la production de pommes de terre.

Élargissement de la base de ressources

Les mesures classées sous cette rubrique appartiennent à trois grandes catégories : la création d'infrastructures (y compris l'infrastructure institutionnelle), l'investissement direct dans des entreprises et l'accroissement des capitaux mis à la disposition de la collectivité. Au Canada, les efforts en matière de développement communautaire visent surtout à atteindre le troisième de ces trois objectifs, dont nous traiterons principalement ici.

Les ODL ont augmenté de diverses manières les ressources financières mises à la disposition de leur collectivité. Ils y sont parvenus notamment en réduisant le coût du capital pour l'entreprise locale. À cette fin, ils établissent habituellement une caisse de prêts communautaires (CPC), qui consent des prêts à court terme, de faible valeur (jusqu'à concurrence de 50 000 $ généralement) et à des taux inférieurs à ceux du marché. Parmi les emprunteurs admissibles, mentionnons les entreprises communautaires, les coopératives, les entreprises appartenant à des travailleurs et les ensembles d'habitation pour personnes à revenu modique. Au nombre des CPC actives, il y a le Centre de ressources de la Troisième avenue à Montréal, qui vient en aide aux entreprises créées par des résidents à faible revenu, la Canadian Alternative Investment Cooperative de Toronto, qui affecte une partie de ses actifs de 2 millions de dollars aux coopératives et aux ensembles d'habitation, ainsi que le First Fund de Sudbury et le Fellowship Fund de Waterloo en Ontario, qui prêtent de l'argent à des conditions de faveur à la population de ces deux villes. La plupart de ces CPC bonifient les prêts qu'elles consentent en offrant aux emprunteurs des services de consultation et de gestion de fonds.

Certaines collectivités ont montré qu'elles pouvaient renforcer la base de capital locale en mettant en commun des fonds publics et des capitaux locaux. Elles peuvent ainsi consentir des prêts aux entreprises locales et leur donner la possibilité de recourir à d'autres sources de financement qui leur seraient normalement inaccessibles. La Colville Investment Corporation (CIC) de Nanaimo (Colombie-Britannique) a employé cette méthode avec succès. Cette société créée en 1980 a consenti, à titre d'agent financier de la Nanaimo Community Employment Advisory Society, des prêts de plus de 2 millions de dollars à environ 150 petites entreprises. Grâce à cet effet de levier, ces entreprises ont pu obtenir 6,5 millions de dollars de plus des banques et des coopératives de crédit.

Enfin, certains ODL ont consolidé l'assise financière de petites collectivités en leur fournissant des services financiers de base à peu près inexistants jusque-là. Nos études traitent d'un exemple particulièrement éloquent de cette formule adoptée par la petite collectivité d'Eagle River à Terre-Neuve.

En 1978, une banque à charte s'établissait à L'Anse-au-Loup, dans le sud du Labrador, et commençait à desservir la population du district environnant d'Eagle River. Ainsi prenait fin ou semblait prendre fin l'époque où les chèques défraîchis portant toute une série de signatures constituaient un moyen d'échange répandu. Six ans plus tard toutefois, cette banque décidait de fermer sa succursale pour cause de non-rentabilité. La collectivité a réagi en créant une coopérative de crédit qui a pris le relais; au moment où nous écrivons ces lignes, cet établissement de crédit local est rentable et envisage même d'étendre ses activités.

Accroissement de la productivité des ressources locales

Il est évident que les ODL peuvent accroître de diverses manières la productivité économique des ressources locales, humaines ou autres, et, par le fait même, leur capacité de soutenir la concurrence sur les marchés extérieurs.

Sur le plan des ressources humaines, certaines collectivités ont réalisé des programmes de formation et de perfectionnement en vue d'améliorer la productivité de la main-d'œuvre. Comme nous l'avons mentionné plus haut, les ODL sont souvent en mesure de relever leur productivité globale – ou d'abaisser leurs frais d'exploitation – parce qu'ils peuvent compter sur l'apport de bénévoles à tous les niveaux. Selon les estimations de la Colville Investment Corporation de Nanaimo, la valeur de la contribution des bénévoles dont elle a pu bénéficier de 1981 à 1987 s'élève à 391 000 $. Pour sa part, l'organisme New Dawn Enterprises de Nouvelle-Écosse estime à plus de 100 000 $ cet apport des bénévoles.

L'adoption de meilleures techniques de gestion permet souvent d'accroître la productivité. La Société de développement Kitsaki et la West Prince Industrial Commission (WPIC) de l'Île-du-Prince-Édouard ont fait appel à des experts en gestion de l'extérieur pour la conception et l'application de stratégies de développement local, et toutes deux semblent en avoir bénéficié.

L'adoption de nouvelles technologies au niveau local a aussi été la source d'autres gains de productivité. Deux des études de cas du Conseil portent sur des ODL qui ont implanté des techniques et des modes de production nouveaux dans leur collectivité et s'en sont servis pour créer des débouchés. Citons l'exemple de la Société de développement Kitsaki qui, grâce à du matériel d'emballage de pointe

importé d'Allemagne de l'Ouest, a pu se tailler un créneau au Japon pour écouler une variété de bœuf séché. À l'Île-du-Prince-Édouard, les activités de la West Prince Industrial Commission ont permis de créer l'entreprise Westech Agriculture Limited; cette dernière met la technologie des cultures tissulaires au service de productions culturales exemptes de maladies et destinées à la consommation locale et à l'exportation. Westech exporte actuellement des fraisiers résistants aux maladies vers les États-Unis et l'Espagne.

Initiatives relatives à la demande

Examinons maintenant le rôle des ODL en ce qui concerne la « demande » dans le développement économique local, notamment leur réaction aux forces du marché et la prise en compte des capacités locales. Les ODL peuvent jouer un double rôle à cet égard.

Exploitation des créneaux du marché

Quand les difficultés économiques sont l'aiguillon de l'intervention communautaire, il faut habituellement mobiliser en priorité la collectivité pour qu'elle épouse la cause commune de la revitalisation. À ce stade, un aspect important du travail consiste à susciter des attentes réalistes dans le milieu au sujet du présent et de l'avenir, par exemple en recourant à l'analyse et à la diffusion d'informations. À un niveau plus fondamental, il peut s'agir de remonter le moral des gens à la suite d'une catastrophe économique et de les convaincre que la survie et la revitalisation de leur collectivité n'ont rien d'impossible.

En outre, il y a des exemples d'ODL qui ne se sont pas contentés de mobiliser les gens et de leur remonter le moral. Ainsi, l'organisme New Dawn Enterprises a assuré des services de consultation aux entreprises et organismes locaux, tout comme aux groupements communautaires d'autres provinces. Il a procédé à des études de marché et à des évaluations communautaires, conseillé les organismes de développement communautaire en matière de techniques de gestion et diffusé des renseignements sur les programmes publics. La West Prince Industrial Commission et l'Annapolis Ventures Corporation de Nouvelle-Écosse ont toutes deux réalisé des études de marché pour leurs propres activités ainsi qu'au profit d'entreprises privées de leur milieu.

Les méthodes qu'utilisent les ODL pour mobiliser la collectivité peuvent consister à encourager l'entrepreneurship en modifiant les perceptions de la population à l'égard des perspectives d'investissement ou ses attitudes sociales et culturelles à l'égard de l'entrepreneurship. Quand des groupements communautaires lancent leurs propres entreprises commerciales, ils offrent un modèle dont s'inspireront peut-être les investisseurs privés pour investir davantage.

Entreprises commerciales

Les organismes communautaires qui exploitent des entreprises commerciales sont souvent appelés « sociétés de développement communautaire » (SDC), terme générique qui désigne dans le présent rapport tous les organismes qui se livrent à ce genre d'activité.

La SDC typique fonctionne à de nombreux égards comme une entreprise privée : elle conçoit et applique des stratégies d'investissement, gère des activités quotidiennes, fixe des niveaux de production et d'emploi et s'efforce de soutenir la concurrence en introduisant, par exemple, de nouvelles techniques et de nouvelles technologies.

Le but de la SDC est habituellement double : elle procure à la collectivité un levier pour la mise en œuvre de sa stratégie de développement économique et elle rapporte des revenus à l'ODL dont elle relève, ce qui rend ce dernier plus autonome sur le plan financier.

Les groupements communautaires qui lancent une affaire sont aussi soucieux d'innover et de prendre des risques que l'entreprise privée, et l'échec les guette tout autant. Par conséquent, le Canada a enregistré sa part d'insuccès dans ce domaine, mais il faut également tenir compte du grand nombre de réussites. Il est évident que les ODL peuvent bien fonctionner comme entreprises, découvrir des créneaux et les exploiter. Souvent, ils jouissent d'un avantage concurrentiel parce qu'ils possèdent une connaissance profonde de la localité et de la région. Des renseignements sommaires sur un certain nombre de SDC canadiennes figurent dans l'encadré ci-après, informations que nous compléterons dans les paragraphes qui suivent.

a) La Great Northern Peninsula Development Corporation de Terre-Neuve a constitué un consortium avec les scieries locales pour approvisionner en copeaux de bois la société hydro-électrique de Terre-Neuve à Roddickton; les livraisons ont commencé vers la fin de 1989.

b) La HRDA de Halifax (Nouvelle-Écosse) exploite une division commerciale, HRDA Enterprises Limited, qui gère six entreprises dans cette même région de Halifax. Cette division à but lucratif a réalisé un petit bénéfice chaque année depuis 1986, ce qui a permis de réduire l'affectation de deniers publics à la HRDA.

Sociétés de développement communautaire canadiennes examinées par le Conseil économique

	Entreprises commerciales				
	Entreprises[1]	Coentreprises	Secteurs en cause	Type de marché	Population desservie[2]
Great Northern Peninsula Development Corporation (Terre-Neuve)	1	1	1	Régional	122 018
Human Resources Development Association (Nouvelle-Écosse)	6	–	5	Local	295 990
West Prince Industrial Commission (Île-du-Prince-Édouard)	6	–	5	Local, régional	33 500
East Central Economic Development Association (Alberta)	9[3]	–	3	Local, régional	682 755
Société de développement Kitsaki (Saskatchewan)	7	4	5	Local, international	204 465
New Dawn Enterprises (Nouvelle-Écosse)	5	–	4	Local, régional	175 000

1 Entreprises existant à un moment quelconque pendant la vie de la SDC.
2 Population de la région métropolitaine ou de la grande région urbaine la plus proche, plus population du secteur d'étude en 1986.
3 Y compris huit coopératives de développement local créées par l'ECEDA, dont la plupart s'occupaient de construction résidentielle et commerciale.
SOURCE Conseil économique du Canada, collection de documents sur le développement local; et Statistique Canada, *Annuaire du Canada*, 1990.

c) La West Prince Industrial Commission de l'Île-du-Prince-Édouard a graduellement augmenté ses activités commerciales et exploite maintenant six entreprises à but lucratif dans des domaines aussi divers que le tourisme, l'habitation, la fabrication et la biotechnologie; au milieu de 1988, le consortium contrôlait un actif de 1,8 million de dollars par l'entremise d'un certain nombre de filiales et de coentreprises où travaillaient près de 200 personnes.

d) La Société de développement Kitsaki de la Saskatchewan a investi dans des entreprises rentables en vue d'accroître l'emploi au niveau local et d'aider la localité de La Ronge à devenir plus autonome sur le plan économique. La SDK exploite actuellement sept entreprises, dont la plupart réalisent un bénéfice ou atteignent le seuil de la rentabilité. Celles-ci emploient au total 92 personnes.

e) La East Central Economic Development Association (ECEDA) de Drumheller (Alberta) a d'abord décidé de constituer des coopératives de développement local et a ensuite obtenu des fonds publics pour la mise en place d'infrastructures. Elle s'est par la suite occupée de logements résidentiels et de création d'infrastructures commerciales, a acquis des terrains industriels et fait la promotion du développement industriel. Elle a tenté de lancer une division de capital de risque, mais sa tentative s'est soldée par un échec.

f) L'organisme New Dawn Enterprises (NDE) du Cap-Breton (Nouvelle-Écosse) figure parmi les SDC qui remportent le plus de succès au Canada. Au fil des ans, NDE s'est intéressé à des entreprises commerciales et sociales, depuis l'établissement de cliniques dentaires ainsi que la construction et la gestion d'habitations jusqu'à l'exploitation

d'un centre communautaire. En 1985, NDE comptait cinq divisions d'exploitation et possédait un actif de près de 10 millions de dollars. Il a été estimé que, de 1973 à 1980, l'organisme a injecté directement plus de 4 millions de dollars dans l'économie locale (dont environ 1,5 million au titre de travaux de construction) et créé l'équivalent de 80 emplois à plein temps.

D'après l'examen des réalisations des SDC contactées dans le cadre de nos études, les entreprises ayant choisi d'investir dans plusieurs secteurs remportent plus souvent du succès que celles qui ne diversifient pas leurs placements. En adoptant une stratégie multisectorielle, les entreprises sont moins vulnérables à l'évolution du marché.

Apport éventuel des activités de développement local

En résumé, nos études révèlent que les mesures de développement économique communautaire peuvent constituer une formule efficace si les circonstances sont favorables. Elles peuvent améliorer les ressources en main-d'œuvre, contribuer à l'introduction de nouvelles technologies et rendre la collectivité plus à même d'exploiter les créneaux des marchés extérieurs. Nous avons constaté qu'elles peuvent aussi permettre d'exploiter des entreprises commerciales avec efficacité.

C'est par la création d'entreprises commerciales que les initiatives de développement économique local innovent en permettant de faire appel à une approche communautaire pour sortir de la stagnation. Les pouvoirs publics doivent donc se demander à nouveau s'ils doivent appuyer le recours à cet outil et s'interroger sur la manière de le faire, question qui sera abordée à la section 3.

Les ODL doivent choisir leurs cibles avec soin. Au Canada comme ailleurs, ils n'ont ménagé aucun effort pour accroître la disponibilité et abaisser le coût des capitaux dont ont besoin leurs collectivités pour se développer. À notre avis, cette approche est logique dans certains cas, mais les avantages éventuels sont généralement restreints; il serait donc plus productif de s'employer à améliorer les infrastructures d'information. Maintes entreprises locales (et notamment les nouveaux entrepreneurs qui jouent un rôle décisif dans le développement communautaire) ne trouvent pas de capitaux parce qu'elles ne connaissent pas les sources de financement disponibles ou la façon d'y avoir accès. Les ODL peuvent aplanir cette difficulté en mettant à leur disposition les services d'information et de consultation dont elles ont besoin.

Les mesures relatives à l'offre peuvent amener des améliorations, mais le succès du développement économique communautaire dépend aussi de l'efficacité des interventions au plan de la demande, c'est-à-dire des mesures que prennent les collectivités pour découvrir les créneaux du marché et s'y tailler une place. Il y a deux activités de ce genre qui, malgré leur nouveauté relative dans le secteur du développement communautaire au Canada, nous paraissent riches en promesses : le « courtage » en information et la promotion communautaire.

Information sur les marchés

La gamme d'informations que les entreprises peuvent mettre à profit sur les marchés, la production, les technologies, les sources de financement, etc., est pratiquement infinie. Il importe avant tout d'utiliser d'une manière sélective et efficace cette mine d'informations, et d'extraire, de trier et de transférer les données répondant aux besoins d'une entreprise donnée dans une collectivité donnée. Comme l'ODL est habituellement représentatif de tout l'éventail des intérêts et des horizons communautaires, il est l'organisme tout désigné, de par sa structure, pour remplir cette fonction.

Les ODL peuvent répondre aux besoins en informations sur les marchés en prenant l'initiative de fournir des données ou en répondant à des demandes de renseignements. Dans ce dernier cas, ils doivent disposer de fichiers et de bases de données à jour sur les activités et les programmes des ministères qui surveillent les perspectives du marché, sur les publications livrant une information sûre et sur les réseaux de renseignements auxquels peuvent recourir les entreprises.

Songeons, par exemple, au Réseau de possibilités d'investissement au Canada (REPIC) de la Chambre de Commerce du Canada, qui apparie en quelque sorte emprunteurs et prêteurs. Dans les localités où cette activité s'exerce par les soins de commissaires industriels ou d'entreprises locales de consultation (dans le cadre de contrats), l'ODL aurait pour rôle d'intégrer et de compléter le travail de ces organismes. Dans les deux cas, il s'agit de réduire le coût de la collecte et du tri de ce genre d'information pour l'entreprise locale.

L'autre nouveau domaine important qui se prête aux efforts de développement économique local est la promotion de la collectivité auprès d'acheteurs extérieurs de biens et de services produits au niveau local, et auprès de nouveaux investisseurs éventuels dans l'entreprise locale. Les ODL peuvent souvent accroître l'efficacité des activités de

promotion dont sont habituellement chargées des commissions industrielles locales.

Contraintes

Les efforts en matière de développement local se heurtent à deux genres de contraintes : celles qui tiennent aux caractéristiques propres à toute collectivité en stagnation et celles qui s'appliquent spécifiquement aux ODL.

Par exemple, si la base économique des villes monoindustrielles est tributaire de ressources épuisables comme le pétrole ou les minéraux ou de ressources renouvelables comme les ressources halieutiques et forestières dont la production ne peut être maintenue, il est évident que les perspectives de revitalisation sont moins favorables en pareil cas que dans les localités dont l'économie est plus diversifiée. L'avenir est encore plus sombre dans le cas des collectivités très petites et isolées.

Les petites collectivités font face à un autre problème : la tendance à la concentration disproportionnée dans les grandes agglomérations urbaines des industries de services dynamiques et en croissance rapide. Les possibilités des systèmes de télécommunication modernes n'offrent pas assez de souplesse dans le choix des lieux d'implantation pour compenser cette attraction des grandes agglomérations. Si la tendance actuelle persiste, les petites collectivités éloignées ne prendront pas une part importante à la croissance du dynamique secteur tertiaire.

Signalons enfin que les jeunes travailleurs les plus instruits et ayant reçu la meilleure formation seront attirés dans les grands centres urbains par la perspective d'y trouver un plus grand nombre et une plus grande diversité d'emplois et d'avantages sociaux, culturels et récréatifs. Ce mouvement migratoire aura pour effet d'épuiser le bassin de ressources humaines des petites collectivités.

Au nombre des contraintes qui s'appliquent spécifiquement aux ODL, notons le manque de fonds pour leurs activités, la pénurie de personnel qualifié, les risques de conflit avec les entreprises locales et la difficulté d'établir des priorités entre des objectifs de développement opposés.

Le problème de financement des ODL est selon toute probabilité inhérent à toute collectivité aux prises avec la stagnation économique. Les stratèges du développement économique communautaire se trouvent donc devant un dilemme. S'ils choisissent la solution la plus évidente, le recours au financement public, ils courent le risque de compromettre le contrôle local, l'un des principaux avantages du développement local. Ce facteur joue un rôle particulièrement important là où les objectifs de l'ODL peuvent ne pas coïncider avec ceux du programme gouvernemental qui assure le financement.

Comme l'expérience nous le montre, les ODL doivent souvent le succès de leurs interventions communautaires à une poignée d'artisans – une seule personne parfois – dont l'énergie, les talents créateurs et les connaissances techniques sont exceptionnels. La rareté de ces chevilles ouvrières dans toute collectivité, mais surtout dans celles qu'un « exode des cerveaux » a vidées de leurs ressources, représente une autre contrainte de taille, car il est habituellement très difficile de recruter les gens dont on a besoin à l'extérieur de la collectivité.

L'ODL doit aussi régler la question de la concurrence avec les entreprises privées locales s'il compte trouver des appuis dans la collectivité en général et dans les milieux d'affaires en particulier. Il doit tenir compte des entreprises déjà implantées dans la localité au moment de choisir de nouvelles entreprises. Nos études révèlent qu'un ODL a plus de chances de susciter une vague de ressentiment s'il fait des incursions dans des industries de services (habitation, petites réparations, consultation et services financiers, par exemple) ou de production (pâtisserie, scierie et chantier de bois de construction, par exemple) où les entreprises locales sont déjà présentes. Il s'agit généralement de petites entreprises qui luttent déjà contre une vive concurrence.

D'après nos recherches, beaucoup d'ODL canadiens trouvent très difficile, à cause des risques de conflit entre objectifs sociaux et objectifs économiques, d'établir des priorités et de s'y tenir. Ainsi, l'organisme New Dawn Enterprises a dû faire face aux divergences de vues opposant les membres de comité qui se souciaient avant tout du rôle social de l'organisme et ceux que préoccupait surtout la survie de ses entreprises commerciales. Le même genre de conflit s'est produit à la Human Resources Development Association de Halifax, qui a dû récemment réduire le nombre de salariés des « groupes cibles » pour améliorer ses résultats financiers, détournant ainsi l'Association des objectifs sociaux qu'elle s'était fixés au départ.

Évaluation des activités de développement local

Outil conçu principalement pour assurer l'essor économique des régions en retard, le développement communautaire en est encore au stade expérimental au Canada. C'est pourquoi les ODL de l'ensemble du pays n'ont pas fait

l'objet d'un recensement systématique, ni leur rendement, d'une évaluation systématique.

Le problème se pose autant aux chefs de file du développement communautaire qu'aux responsables des programmes qui servent à financer leurs initiatives. Les chefs de file du développement communautaire voudraient pouvoir tabler sur les acquis de l'expérience d'autrui, et les responsables des programmes doivent mieux connaître les résultats obtenus dans les différents cas où des fonds ont été versés. Malheureusement, les tentatives pour résoudre ce problème se heurtent à une autre difficulté. Il importe d'obtenir cette information sur les activités et les réalisations des ODL, mais les mesures prises pour l'acquérir – l'élaboration de procédures détaillées de déclaration et de reddition de comptes – peuvent annihiler un avantage primordial de l'organisation communautaire : sa capacité d'agir avec célérité en raison de l'absence de paperasserie et de bureaucratie. Nous abordons cette question dans la section sur les orientations générales.

Aux yeux des deux parties, l'évaluation et en particulier les critères d'appréciation du succès soulèvent certaines questions capitales, qui font l'objet d'un examen dans un rapport du Conseil économique des provinces de l'Atlantique. Nous présentons dans les paragraphes qui suivent des observations sommaires à cet égard, car nos travaux nous ont appris que certains artisans du développement communautaire sont peu disposés à procéder à des évaluations économiques systématiques des activités des ODL alors que de nombreux autres ne disposent pas des renseignements nécessaires à cette fin.

La première étape de toute évaluation consiste à définir les objectifs avec précision et ensuite à établir des indicateurs de rendement qui permettront de juger du degré de réalisation de ces objectifs.

À notre avis, le développement économique constitue l'objectif fondamental des initiatives locales et, par conséquent, tout objectif visant à améliorer le bien-être économique est primordial.

Une fois les objectifs et les indicateurs définis, l'étape suivante consiste à procéder à l'évaluation proprement dite, c'est-à-dire à l'interprétation des résultats obtenus. Si les indicateurs révèlent un changement positif, il faut se demander s'il y a eu avantage net ou redistribution, c'est-à-dire si la collectivité dispose de nouveaux atouts ou si elle a tout simplement rebattu les cartes.

Le binôme avantage net-redistribution s'applique à tout ensemble d'objectifs et d'indicateurs. Par exemple, si la croissance de l'emploi constitue un objectif et que nous constations qu'une initiative d'un ODL a accru l'emploi au détriment des emplois dans les entreprises locales existantes, nous devons conclure que l'initiative n'apporte aucun avantage net sur le plan de l'emploi.

Les évaluations ne doivent pas être poussées et ambitieuses au point de gêner, voire de paralyser, les activités de l'organisme communautaire. Mais cette mise en garde étant faite, il faut tout mettre en œuvre pour prendre en considération les changements qu'apporte le projet, et s'efforcer en outre de tenir compte des effets qui se répercutent à l'extérieur de la localité. Un projet qui fait faire un pas en avant à une collectivité locale peut être considéré comme moins positif lorsque ses effets sur les collectivités voisines sont pris en compte.

Il faut enfin se demander quelles causes ont produit tel effet. Si les indicateurs révèlent un avantage net, dans quelle mesure celui-ci est-il attribuable à l'activité communautaire étudiée ? La question sera rarement académique, car d'autres mesures ou influences auront probablement joué dans les changements qui se seront produits.

Suggestions à l'intention des collectivités

Selon nos études, bien que l'approche locale du développement économique ne constitue pas la réponse à tous les problèmes de sous-développement dans chacune des localités ou régions, souvent au Canada elle peut avoir un effet bien réel. Nous évoquons ici les principales leçons que les collectivités peuvent tirer de notre programme de recherche. Nous dressons une liste assez générale que pourra consulter toute collectivité pour mieux mener à bien à l'avenir ses initiatives de développement économique.

1 Les collectivités, par l'entremise de la municipalité ou de groupes locaux comme les ODL, devraient *veiller en priorité à mettre en place les infrastructures de ressources humaines et d'information nécessaires à des initiatives privées*. Un certain nombre de collectivités défavorisées, d'établissements éloignés et de zones urbaines de paupérisme sont en proie à la stagnation économique parce qu'ils sont dépourvus des services sociaux et économiques nécessaires au développement. Il faut résoudre d'abord ce problème fondamental de la faiblesse des infrastructures institutionnelles sans lesquelles ne peut exister une forte économie locale propice à la croissance des affaires.

2 Les activités de développement local auront une plus grande incidence si *elles exploitent mieux les créneaux du marché qu'elles ne l'ont fait par le passé*. Quelques-unes

des initiatives locales les plus fructueuses se sont caractérisées par leur ouverture et leur adaptabilité à l'évolution du marché au niveau local, national ou international. Et pourtant, nombreuses sont les collectivités qui ont tendance à privilégier l'approche de l'« offre », comme en témoignent les groupements locaux qui tentent de se constituer en intermédiaires financiers au lieu de chercher de meilleures façons d'avoir accès aux sources de financement existantes.

3 *Il faut diversifier les projets pour accroître la stabilité et la durabilité de l'effort global de développement.* Les artisans de certaines initiatives de développement communautaire ont échoué parce qu'ils ont mis tous leurs œufs dans le même panier, approche dangereuse dans le cas de collectivités où, par définition, les conditions économiques sont précaires, et les ressources, rares. Le sort de nombreuses localités mono-industrielles que le fléchissement de l'exploitation des ressources naturelles ou la stagnation du marché a heurtées de plein fouet fait ressortir la nécessité de chercher des débouchés pour diversifier leurs activités.

4 *Il faut promouvoir un secteur privé local fort, surtout par le parrainage des petites entreprises nouvelles.* Voilà un élément essentiel de toute bonne stratégie de diversification économique et de développement communautaire. Par leurs administrations municipales ou leurs organismes de développement, les collectivités ont un important rôle à jouer dans la promotion de l'entrepreneurship. C'est pourquoi les ODL qui se livrent à des activités commerciales devraient éviter d'entrer en conflit avec les entreprises privées locales en cherchant d'abord à exploiter les possibilités de coentreprise et en se concentrant sur les biens et les services que la collectivité ne produit pas.

5 *On doit se garder de surcharger les gestionnaires et les dirigeants d'ODL et les appuyer par des cours adaptés à leurs besoins, des congés et le recours à du personnel de remplacement.* Certains organismes de développement local ne sont pas aussi efficaces qu'ils pourraient l'être parce qu'ils manquent de personnel, lacune qui peut créer de l'épuisement professionnel et faire fléchir la motivation. Un autre problème courant dans le domaine des ressources humaines est le manque de compétence et d'expérience en gestion.

6 *Il faut procéder à des évaluations périodiques et, dans la mesure des moyens dont on dispose, participer à des activités de collecte de données au niveau national.* Les organismes de développement communautaire ont intérêt à faire mieux connaître leurs activités et celles d'organismes semblables et à en promouvoir l'évaluation. L'adoption d'objectifs dont l'atteinte pourra se mesurer et la réalisation d'évaluations simples mais régulières du rendement des activités permettront d'obtenir un soutien accru tant interne qu'externe.

3 Orientations générales

Nous avons abordé la question de la contribution positive que les activités locales de développement économique peuvent apporter à la lutte contre la stagnation économique. Examinons maintenant le rôle que les pouvoirs publics peuvent utilement jouer à cet égard. Depuis quelques années au Canada, le gouvernement fédéral et les provinces soutiennent les efforts de développement économique communautaire.

Les orientations générales que nous proposons pour appuyer les ODL s'inspirent de deux thèmes généraux qui sous-tendent nos recommandations. En premier lieu, nous ne préconisons pas une augmentation des dépenses, mais plutôt une utilisation plus efficace des fonds déjà disponibles. En deuxième lieu, nos recommandations comportent une modification des principes régissant l'aide publique et la façon dont elle est consentie. Nous commencerons par résumer les programmes actuels d'aide au développement économique communautaire.

Aide actuelle

À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral exécute un programme qui vise expressément à résoudre les problèmes de développement des collectivités locales. Il s'agit du programme Développement des collectivités, et le gouvernement en a fait en 1986 un des six volets de son programme de la Planification de l'emploi. Il s'adresse aux collectivités hors région métropolitaine victimes de licenciements massifs et de fermetures d'usines et aux localités où sévissent un chômage chronique et le déclin économique. À la fin de mars 1989, plus de 200 collectivités avaient été choisies dans le cadre de ce programme.

Comme l'indique le tableau 1, les dépenses au titre du programme Développement des collectivités ont augmenté d'une façon constante depuis sa création, passant de 64 millions de dollars en 1986-1987 à 143 millions (niveau projeté) en 1989-1990. Avec la réaffectation de fonds de l'assurance-chômage au programme, elles devraient s'établir à 173 millions de dollars en 1990-1991.

La plupart des provinces complètent l'aide du gouvernement fédéral en soutenant directement le développement économique communautaire. Le degré d'intervention et les mécanismes d'exécution varient sensiblement. Certaines

Tableau 1

Répartition des fonds du Développement des collectivités, dépenses et affectations budgétaires, 1986-1990

En milliers de dollars

	1986-1987	1987-1988	1988-1989	1989-1990
Comité d'aide au développement des collectivités	1 347	6 742	9 065	12 294
Centre d'aide aux entreprises	1 311	33 132	63 050	68 130
Aide de déplacement	3	2 138	1 643	2 061
Encouragement à l'activité indépendante	15	2 049	10 114	24 996
Fonds pour les initiatives communautaires	–	5 038	22 697	21 358
Formation – achat direct	1 222	2 324	8 692	13 309
Reports (CLÉ, PAIM, etc.)	60 219	19 844	2 503	1 285
Total	64 117	71 267	117 764	143 433

SOURCE Emploi et Immigration Canada, Groupe du Développement des collectivités, traitement et contrôle des approbations, novembre 1989.

Tableau 2

Tableau sommaire des programmes provinciaux de développement communautaire, 1988-1989

	Nombre total de programmes	Financement des infrastructures	Financement des entreprises	Prévisions budgétaires en 1988-1989
				En milliers de dollars
Terre-Neuve et Labrador	4	2	2	4 831
Île-du-Prince-Édouard	2	–	2	1 335
Nouvelle-Écosse	3	2	1	6 026
Nouveau-Brunswick	–[1]	–	–	–
Québec	1	–	1	34 200
Ontario	2	2	–	20 853
Manitoba	3	2	1	9 180[2]
Saskatchewan	3	2	1	588[3]
Alberta	2	1	1	5 631
Colombie-Britannique	1	1	–	2 000

1 Bien qu'il n'y ait actuellement aucun programme de développement communautaire comme tel au Nouveau-Brunswick, la province a établi des *Commissions de développement économique régional*, qui offrent des services consultatifs aux entreprises et assurent la liaison entre le gouvernement et le secteur privé. Le financement de ces commissions relève du Programme de développement régional du ministère du Commerce et de la Technologie. Le budget du programme pour 1988-1989 s'établissait à 454 200 $, dont 26 100 $ étaient consacrés à des contributions et des subventions.

2 Ne comprend pas l'aide provenant du Fonds de développement économique des collectivités pour lequel les données n'étaient pas disponibles au moment de mettre sous presse.

3 À compter de 1990-1991, 25 millions de dollars seront affectés sur une période de six ans dans le cadre du Rural Capital Grants Program.

SOURCE Prévisions budgétaires provinciales.

provinces confient leurs programmes de développement communautaire à leur ministère du Développement rural ou du Développement du Nord, d'autres à leur ministère du Développement économique ou du Développement industriel. Le tableau 2 présente un sommaire des activités des provinces dans ce domaine. Les programmes se répartissent en deux catégories : l'aide accordée aux collectivités pour qu'elles établissent des capacités ou des infrastructures de développement et le soutien de projets particuliers.

Les dépenses totales engagées dans le cadre des 21 programmes examinés se sont établies à près de 90 millions

de dollars en 1988-1989. Le Québec, l'Ontario et le Manitoba forment le peloton de tête en matière d'aide financière.

Orientation du financement public

La présente section porte sur les priorités et les domaines d'intervention. Dans l'hypothèse de la nécessité d'un financement public du développement économique communautaire, quels genres d'activités devrait-on appuyer ?

Comme nous avons pu l'observer, il existe deux grands domaines d'activité où les collectivités peuvent poursuivre des objectifs de développement local. Mentionnons d'abord la création d'infrastructures de ressources humaines et d'information, qui favorisent la croissance. Il y a ensuite les activités commerciales auxquelles se livrent directement les ODL. On compte aussi en général deux grandes sources de financement : les fonds réservés par le gouvernement fédéral et les provinces à l'aide au développement local et les divers programmes canadiens d'aide aux entreprises commerciales.

Exemples d'infrastructures de ressources humaines et d'information

Organismes de développement local

Élaboration de stratégies de développement communautaire

Services de consultants et de consultation d'entreprises

Services de collecte d'informations :
besoins des entreprises locales, sources de financement, perspectives commerciales, ressources du marché du travail local et études de marché

Programmes de formation de la main-d'œuvre et des cadres

Institutions et instruments financiers :
fonds renouvelables de prêts, nouveaux intermédiaires financiers, capitaux de risque

Le Conseil est d'avis que le financement public général du développement communautaire devrait viser la première catégorie, c'est-à-dire la création des infrastructures de ressources humaines et d'information nécessaires au développement. Il s'agit entre autres de soutenir l'établissement d'organismes communautaires, la formation des gens et la mise en place de réseaux d'information.

On ne saurait trop insister sur l'importance de cet aspect du développement communautaire. Les petites collectivités sont souvent tout à fait dépourvues de services courants comme les services de consultation d'entreprises et les systèmes de transfert d'information. Ce genre d'infrastructure est aussi essentiel au développement en cette fin du 20e siècle que l'étaient les chemins de fer à la fin du siècle dernier. Et à l'instar des éléments d'infrastructures matérielles comme les réseaux d'adduction d'eau et d'égout, les quais et les routes, les infrastructures de ressources humaines et d'information favorisent non seulement l'activité économique en cours, mais aussi le développement à venir. L'encadré donne des exemples du genre d'outils pour l'obtention desquels les collectivités pourraient solliciter l'aide de l'État.

Ceux qui croient que l'aide de l'État devrait se concentrer sur la création de capacités au sein de la collectivité – c'est-à-dire sur l'infrastructure – plutôt que sur l'aide directe aux entreprises invoquent plusieurs arguments à l'appui de leur thèse. L'un de ces arguments veut que le fait de favoriser la création de capacités cadre avec le désir des collectivités locales de prendre en main leur propre destinée sur le plan du développement et est compatible avec l'orientation qu'ont adoptée de nombreux pays en matière de gestion des affaires publiques pour accroître le rôle du secteur privé dans le développement économique. Deuxième argument, l'aide versée par l'État pour la création de capacités constitue ou peut constituer un engagement ponctuel. Selon un troisième argument, il y a de nombreuses autres sources publiques et privées de financement des entreprises commerciales lancées une fois que l'ODL est en place. Il n'y a donc aucune raison d'accorder la préférence à ces activités en créant des programmes de soutien gouvernementaux pour ces entreprises.

Certains s'opposent à ces points de vue. Ceux qui préconisent l'aide de l'État aux entreprises commerciales communautaires soutiennent que la ligne de démarcation entre ce genre d'activité commerciale et la création d'infrastructures de ressources humaines et d'information n'est pas aussi nette qu'elle le semble. Une entreprise commerciale qui remporte du succès, peu importe qui la parraine, améliore le milieu des affaires local et, en ce sens, joue le rôle d'infrastructure. La ligne devient encore plus ténue quand l'entreprise locale a pour objet de créer des programmes ou des institutions destinés à rendre le capital et les services financiers plus accessibles aux entrepreneurs locaux.

Le Conseil croit que ces chevauchements sont possibles et qu'il faudrait, par conséquent, adopter des critères assez

souples pour en tenir compte. Il demeure néanmoins d'avis qu'on ne devrait pas financer les entreprises commerciales des ODL au moyen de programmes publics de soutien du développement économique communautaire, mais dans le cadre des programmes existants d'aide à l'entreprise.

Il convient cependant de noter que cette prise de position suppose que les ODL peuvent obtenir des fonds dans le cadre de ces programmes pour le lancement d'entreprises de ce genre. Les mécanismes ne manquent certainement pas. Comme l'indique le tableau 3, il y a les programmes d'organismes fédéraux de développement régional comme l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) et le Bureau de diversification de l'économie de l'Ouest, les programmes du ministère fédéral de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie et toute une gamme de programmes provinciaux.

Mais le débat ne s'arrête pas là. Ces fonds sont certes disponibles, mais les gens qui connaissent la question font valoir que, pour diverses raisons, beaucoup de collectivités éprouvent de la difficulté à obtenir de l'aide. Il suffit de jeter un coup d'œil sur les programmes fédéraux et provinciaux d'aide à l'entreprise pour se rendre compte que ces doléances sont fondées jusqu'à un certain point.

Le tableau 3 révèle que les projets parrainés par les ODL contrairement à ceux des entreprises privées sont admissibles à l'aide prévue dans le cadre de cinq seulement des 12 programmes. En outre, un seul de ces cinq programmes, le programme Action de l'APECA, a octroyé des fonds aux ODL au cours de l'exercice 1988-1989. Selon les responsables des quatre autres programmes, il n'a pas été versé de fonds aux ODL parce qu'aucun d'entre eux n'en a fait la demande.

Quelle est la raison de ce manque apparent d'intérêt ? À en juger par les discussions que nous avons eues avec les ODL, plusieurs facteurs peuvent entrer en jeu. Certains ODL ne savaient tout simplement pas qu'ils étaient admissibles à ces programmes. D'autres ont fait des démarches pour apprendre par des voies officieuses qu'il y avait peu de chances que leur demande soit acceptée. Certains ODL enfin ont été intimidés par toute la paperasserie ou la batterie de critères d'admissibilité financière et ont renoncé à présenter une demande.

Quoi qu'il en soit, si l'aide publique générale au développement communautaire doit privilégier les infrastructures, il importe doublement que les ODL aient autant accès que les entreprises privées aux programmes d'aide à l'entreprise. C'est pourquoi :

1 Nous recommandons que l'aide du secteur public au développement économique communautaire privilégie l'établissement d'infrastructures de ressources humaines et d'information.

2 Nous recommandons que les fonds publics octroyés à des projets particuliers d'investissement parrainés par les ODL proviennent normalement des programmes existants d'aide à l'entreprise. Il faudrait modifier ces programmes pour rendre admissibles les projets communautaires selon les mêmes critères que pour les autres projets.

Financement public et engagement des collectivités

Il faut se pencher sur la nécessité de garder un juste milieu entre le contrôle que doit exercer la collectivité locale et la légitime surveillance des dépenses par l'organisme de financement.

Nous préconisons l'approche locale surtout pour rendre le processus plus souple et plus à même de réagir aux situations. Cette approche a le plus de chances d'atteindre ce but et de mobiliser les compétences et les enthousiasmes au niveau local.

Les chefs de file du développement économique communautaire se plaignent du fait qu'il est difficile de recourir aux programmes gouvernementaux. Il y a trop de paperasserie, les critères d'admissibilité sont trop stricts et les processus d'approbation, extrêmement lents. Ils reprochent aussi aux règles de base des programmes d'aller parfois à l'encontre des objectifs de développement que se fixent les ODL, ainsi que des aspirations de la collectivité.

Ces plaintes sont plausibles. Les bureaucraties sont procédurières et, même animés des meilleures intentions du monde, les responsables des programmes d'aide à l'entreprise peuvent ne pas voir du même œil que la collectivité les voies de développement à emprunter. De plus, les règles varient selon les organismes de financement public et, contrairement à la pratique des prêteurs commerciaux, elles peuvent être modifiées sans préavis.

L'organisme de financement n'est pas soustrait pour autant à l'obligation de s'assurer que les fonds sont alloués conformément à des principes comptables rigoureux.

Il existe au moins trois façons de tirer parti des avantages d'un financement public tout en réduisant au minimum les risques courus par les deux parties.

Tableau 3

Certains programmes fédéraux et provinciaux d'aide à l'entreprise

	Aide en 1988-1989	Nombre total de contributions	Valeur moyenne	Admissibilité des ODL	Nombre d'ODL aidés	Aide aux ODL
	En milliers de dollars		En milliers de dollars			En milliers de dollars
Agence de promotion économique du Canada atlantique						
Programme Action	21 240	75	283,2	Oui	8	1 049
Initiative de diversification de l'économie de l'Ouest						
Programme de diversification de l'économie de l'Ouest	398 700	1 185	336,5	Oui	..	..
Industrie, Sciences et Technologie						
Programme de développement industriel et régional	195 600	328	596,3	Oui	..	..
Nouveau-Brunswick						
Programme d'aide financière sous forme de garanties de prêt	15 600	23	678,3	Non	–	–
Nouvelle-Écosse						
Programme des industries rurales	1 296[1]	159	8,2	Non	–	–
Société pour l'expansion des petites entreprises	5 218	91	57,3	Non	–	–
Québec						
Société de développement industriel						
Programme d'investissement – Tourisme	18 221	30	607,4	Non	–	–
– Fabrication	123 228	205	601,1	Non	–	–
Ontario						
Programme de la société de gestion du Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario d'encouragement aux petites entreprises	2 673	55	48,6	Non	–	–
Sociétés de développement de l'Ontario[2]	169 845	5 461	31,1	Oui	..	..
Saskatchewan						
Programme d'encouragement aux petites entreprises	75 000[3]	–	–	Oui	..	..
Alberta						
Prêts, garanties et capitaux de risque de l'Alberta Opportunity Company	34 518	347	99,5	Non	–	–

1 Dépenses totales du programme pour 1988-1989.
2 Comprend la Société de développement de l'Ontario, la Société de développement du Nord de l'Ontario, la Société de développement de l'Est de l'Ontario et la Société Innovation Ontario.
3 Aide totale pour la période 1984-1988.
SOURCE Divers rapports annuels et données fournies par les divers programmes.

Il faut d'abord que la collectivité ait pour principe de ne pas compter exclusivement sur le financement public. La décision de consacrer des fonds locaux au développement communautaire témoigne de la confiance de la collectivité dans ses chances de succès. Elle est source de crédibilité aux yeux des établissements financiers et des investisseurs privés éventuels. De plus, l'apport de la collectivité peut être autre que financier. Selon la situation de cette dernière, cette contribution peut comprendre un dosage variable de ses ressources, dont la main-d'œuvre qualifiée et générale, des bâtiments, etc.

Une deuxième façon d'atténuer le plus possible la dépendance à l'égard du financement public extérieur consiste à aller chercher des fonds au sein même de la collectivité, auprès de la municipalité ou des entreprises privées locales. Particuliers et entreprises accepteront sans doute d'appuyer un ODL sur le plan financier en contrepartie d'intérêts dans ce dernier et d'une participation à la prise de décisions en matière de développement. Il est aussi possible de recourir à d'autres groupes privés locaux comme les syndicats, les coopératives de crédit et d'autres organismes représentatifs soucieux de la viabilité économique de la collectivité.

Troisième façon de réduire au minimum les risques de contrôle excessif par des éléments extérieurs, l'organisme de financement public doit établir clairement au départ que le financement n'est pas permanent et sera graduellement retiré sur une période déterminée au préalable. L'ODL est ainsi encouragé à assumer plus de responsabilité et, pour tout ce qui est promotion de l'entrepreneurship dans la collectivité, le bon « signal » est transmis aux investisseurs éventuels. Par conséquent :

3 Nous recommandons de poser comme condition préalable à l'aide octroyée par le gouvernement fédéral et les provinces au développement communautaire que les collectivités (par l'entremise des ODL, des sources locales ou de la municipalité) engagent des ressources financières et humaines.

4 Nous recommandons également que les pouvoirs publics réduisent graduellement leur aide financière aux ODL à moyen terme afin d'encourager les collectivités à engager plus de ressources.

Choix des collectivités

Dans le choix des collectivités à aider, deux critères s'imposent d'emblée : les besoins et le potentiel. Deux catégories de collectivités seraient ainsi automatiquement exclues : les localités prospères qui n'ont pas besoin d'aide et celles qui, aide ou pas, n'ont pas de chances d'améliorer leur situation.

Il est relativement simple de mesurer les besoins, mais évaluer le potentiel de développement s'avère beaucoup plus complexe. Il n'y a pas de méthodes généralement reconnues de détermination des perspectives de croissance d'un secteur géographique donné.

C'est pourquoi nous croyons que les collectivités devraient participer au processus dès l'étape de la sélection. Le constat initial du potentiel de développement devrait venir de la collectivité et de son ODL plutôt que de l'organisme de financement. Comme condition préalable de tout octroi de fonds, la collectivité devrait engager des ressources financières ou autres.

Dès les premières étapes, une assistance gouvernementale pourrait servir à aider la collectivité à mener à bien certains des travaux de planification, dont l'évaluation des perspectives, la création de capacités et la planification de stratégies de réalisation des objectifs de développement.

Par après, la collectivité verra ses besoins de financement augmenter et la nature de ses dépenses changer. À ce moment-là et au fur et à mesure de la mise en œuvre de la stratégie visant à étendre les infrastructures de ressources humaines et d'information, l'organisme de financement pourra appliquer plus rigoureusement ses critères d'aide. C'est aussi à ce stade que l'ODL et les entreprises privées locales pourront commencer à solliciter des fonds des programmes publics de financement des entreprises commerciales.

Les décideurs ne s'entendent pas sur la nécessité de rendre ou non les grandes régions urbaines admissibles à l'aide des programmes de développement économique communautaire. De solides arguments peuvent être invoqués à l'appui des deux thèses. Il est moins probable que les villes éprouvent les problèmes d'infrastructures de ressources humaines et d'information que ces programmes visent directement à résoudre. D'autre part, on ne saurait nier la présence de secteurs sous-développés dans nombre de grandes agglomérations, où l'on constate des zones de paupérisme, un taux de chômage élevé et des services sociaux insuffisants.

Le Conseil estime que, même si les besoins de certains quartiers des grandes agglomérations urbaines justifient une intervention, il faut privilégier l'aide à la création d'infrastructures dans les petites collectivités éloignées. Dans les régions métropolitaines, il faudrait encourager les collectivités à faire un meilleur usage des structures et des institutions en place, y compris les ressources de la municipalité.

Il faudrait aussi accorder la priorité aux groupements de collectivités voisines qui présentent des plans d'action

concertée. Là où il est possible d'organiser des activités de ce genre, elles sont probablement plus efficaces à tous les stades de l'intervention, depuis l'étude initiale des possibilités jusqu'à la mobilisation des appuis et la réalisation de projets particuliers, comme la formation et la promotion communautaire.

5 Nous recommandons que le choix des collectivités devant bénéficier d'une aide publique soit fondé à la fois sur les critères des difficultés économiques (besoins) et du potentiel de développement. Comme on ne dispose pas de critères généralement acceptés de détermination du potentiel, l'engagement que prend une collectivité de réaliser un programme de développement en puisant dans ses propres ressources servira souvent d'indicateur de potentiel de développement. En ce sens, les collectivités qui ont besoin d'aide décideront elles-mêmes de leur participation au programme.

6 Nous recommandons de rendre également admissibles les quartiers des grands centres urbains, mais d'accorder la priorité aux petites collectivités éloignées parce qu'elles ont plus de difficulté à se doter des infrastructures courantes de développement.

7 Nous recommandons d'accorder également la priorité aux petites collectivités voisines qui coordonnent leurs activités de développement local.

Rôle de l'État

Les municipalités, les provinces et le gouvernement fédéral ont tous un intérêt et un rôle à jouer dans le développement économique communautaire. En vertu de la Constitution, les affaires municipales relèvent des provinces, qui se soucient naturellement des disparités économiques sur leur propre territoire. Il incombe au gouvernement fédéral de réduire les inégalités entre les régions canadiennes, responsabilité que lui confère maintenant expressément la Constitution canadienne. Les efforts en matière de développement local peuvent contribuer à l'atteinte de ces objectifs. Quant aux municipalités, elles sont en première ligne, car leurs limites territoriales coïncident souvent avec celles des collectivités. De plus, elles sont bien placées pour soutenir ces efforts sur le plan financier ou autrement, par exemple en accordant du temps à leurs employés pour qu'ils participent aux activités de développement et en soutenant des organismes municipaux comme les commissions industrielles.

Plusieurs questions restent sans réponse quant à la meilleure façon de coordonner et d'assurer les interventions des trois niveaux de gouvernement. Un aspect particulièrement important est l'interaction entre les collectivités locales d'une part, et le gouvernement fédéral et les provinces d'autre part.

Au Conseil, les points de vue ne sont pas unanimes là-dessus. Certains membres croient que l'intervention bureaucratique du secteur public dans le développement communautaire est si paralysante et contreproductive qu'il faudrait prendre des mesures extrêmes pour l'écarter. Il a été suggéré de n'imposer aux collectivités bénéficiaires aucune exigence, quelle qu'elle soit, en matière de rapports et de se fier plutôt à l'efficacité de la sélection finale, compte tenu du montant limité en cause.

La plupart des membres sont néanmoins d'avis qu'il faut des mécanismes de coordination et de déclaration pour pouvoir juger des résultats du financement public. Ils font valoir que la loi prévoit au moins une certaine vérification. Ils croient que les ODL profiteraient aussi de l'obligation de rendre des comptes, car ils devraient faire preuve de discipline dans l'utilisation des fonds. À leur avis, un dossier de contrôle des progrès permettrait également aux ODL d'évaluer leurs efforts, et d'autres collectivités envisageant des activités semblables pourraient s'en servir comme moyen de planification. Ils signalent enfin que les membres de la collectivité elle-même ont le droit de savoir si les activités de développement financées par leurs ressources donnent les résultats escomptés.

Les divergences d'opinion sur ces points empêchent le Conseil de recommander un mécanisme précis de coordination et de déclaration, mais il est en mesure de proposer deux principes généraux pour guider les responsables de l'élaboration des politiques. Tous deux sont fondés sur la prémisse voulant que l'apport de la collectivité doive être au cœur du processus de développement.

En premier lieu, nous reconnaissons que les trois niveaux de gouvernement ont un rôle à jouer dans l'aide au développement économique communautaire, mais nous croyons que les municipalités doivent avoir le plus de rapports permanents et directs avec les ODL et que le gouvernement fédéral doit en avoir le moins. Le Conseil est en effet d'avis qu'un niveau de gouvernement devrait d'autant moins intervenir dans les activités de développement local qu'il est éloigné d'une collectivité locale.

En deuxième lieu, nous estimons que les mécanismes d'aide doivent être le plus libres possible de toute intervention bureaucratique, que les déclarations que doivent présenter les collectivités doivent être simples et le moins fréquentes possible et que les règles d'utilisation des fonds doivent être générales et souples.

Résumé

La notion de développement local comme outil de développement économique dans les collectivités en proie à la stagnation garde un caractère expérimental, mais nous en savons assez pour conclure que cette approche peut revitaliser l'économie des petites collectivités isolées, dont certaines se trouvent dans des régions aux prises avec de graves difficultés économiques.

Ce ne sont pas toutes les collectivités qui pourraient connaître une relance économique grâce à une telle stratégie. Mais les activités de développement décrites dans le présent rapport et dans d'autres études indiquent clairement que certaines pourraient tirer profit d'efforts de ce genre. Les activités qui ont le plus de chances de succès sont celles qui créent des infrastructures locales de ressources humaines et d'information permettant à la collectivité de commencer à exploiter les créneaux du marché et à promouvoir l'entrepreneurship dans toute une gamme de projets. Nous soutenons, par conséquent, l'approche du développement économique communautaire, mais nous précisons qu'elle ne saurait constituer une panacée aux problèmes de toutes les collectivités qui éprouvent des difficultés économiques.

Nous insistons en même temps sur l'importance d'utiliser l'aide du secteur public de manière à ne refréner ni l'enthousiasme ni l'esprit novateur des organismes de développement local. L'aide publique ne devrait pas non plus réduire le contrôle local, qui est à la base même de l'approche communautaire du développement économique. Les arrangements doivent être le plus souples et le moins bureaucratiques possible.

Les habitants des petites collectivités éloignées en proie à la stagnation ont trois choix : la dépendance chronique, l'émigration ou le développement. Ceux qui font preuve de la confiance en soi et de l'engagement nécessaires pour diriger leur propre développement méritent une aide publique. Les fonds dont ils ont besoin sont minimes et peuvent être puisés dans les programmes en vigueur. Les avantages que pourraient en tirer les gens concernés sur le plan de la dignité humaine et de la vitalité économique de ces petites collectivités pourraient être considérables.

Équipe de recherche

Chef d'équipe – Tim O'Neill, président, Conseil économique des provinces de l'Atlantique

Chercheurs
- François Lamontagne, Conseil économique du Canada
- Glenna Jenkins, Conseil économique des provinces de l'Atlantique
- Philip Priddle, Conseil économique des provinces de l'Atlantique

Directeur des études de cas

- Dal Brodhead, associé principal, E. T. Jackson and Associates